Propositions de refonte des lois et de l'administration des compagnies de prêt et de fiducie en Ontario

Novembre 1983

Ontario
Ministère de la Consommation et du Commerce

85-2430/

TABLE DES MATIÈRES

		PAGE
A.	INTRODUCTION ET RÉCAPITULATION	
1.	Historique	1
2.	Le climat économique de 1979 à 1982	1
3.	La réglementation	2
4.	Autres éléments de la toile de fond	4
5.	Objectifs et méthodes	5
6.	Sommaire des conclusions et recommandations	8
B.	ADMINISTRATION	
1.	Nouvelle orientation en matière de réglementation	14
2.	Commissaire aux établissements financiers	14
3.	Comité consultatif des finances	15
4.	Sous-ministre adjoint et registrateur	15
5.	Enquêtes	16
C.	EXERCICE DES OPÉRATIONS EN ONTARIO	
1.	Généralités	17
2.	Constitution en personne morale	17
3.	Normes d'utilité publique et autres	18
4.	Acquisitions et fusions	18
5.	Filiales	19
6.	Établissements affiliés	19
7.	Compagnies de portefeuille	20
8.	Compagnies fédérales et compagnies étrangères à la province	20
9.	Enregistrement	21
D.	LIMITATIONS DE LA PROPRIÉTÉ ET DES TRANSFERTS D'ACTIONS	23
E.	CONFLITS D'INTÉRÊT	
1.	Procédures internes	27
2.	Conseillers externes, avocats, vérificateurs et évaluateurs	27
3.	Nouvelles restrictions et limitations	27
4.	Conséquences civiles	28
5.	Pouvoirs supplémentaires du registrateur	28

		PAGE
F.	ACTIVITÉS ET POUVOIRS	
1.	Emprunts, dépôts et fonds en fiducie	29
2.	Placements et prêts	29
	a) Hypothèques	29
	b) Immobilier	30
3.	Prêts commerciaux	30
4.	Placements en actions d'autres compagnies	31
5.	Pouvoirs fiduciaires	31
G.	GESTION ET ADMINISTRATION	
1.	Administrateurs et dirigeants	32
2.	Permis et formation des employés	32
3.	Comité de vérification	32
4.	Comité de placement	32
5.	Conseil d'administration	32
H.	NORMES ET CONTRÔLES FINANCIERS	
1.	Généralités	34
2.	Assiette de l'emprunt	34
3.	Ratios d'emprunt	34
4.	Coûts et commissions d'emprunt	34
5.	Accord des échéances	34
I.	DOSSIERS ET RAPPORTS FINANCIERS	
1.	Information comptable	35
2.	Dossiers à usage interne	35
J.	APPLICATION	
1.	Généralités	37
2.	Enquête et évaluation	37
3.	Réhabilitation	37
4.	Saisie et contrôle	37
5.	Pénalités	38
6.	Échange d'information	39
K.	AUDIENCES ET APPELS	40

Annexe

Compagnies de prêt enregistrées en Ontario	42
Compagnies de fiducie enregistrées en Ontario	43

A. INTRODUCTION ET RÉCAPITULATION

1. HISTORIQUE

Les compagnies de fiducie firent leur apparition en Ontario en 1872, c'est-à-dire à une époque où la prospérité et l'essor du commerce dans la province firent naître le besoin d'exécuteurs testamentaires, d'administrateurs de successions à long terme, de dépositaires d'obligations, d'agents de transfert, de syndics et de liquidateurs qui offrent des services professionnels. On prit rapidement conscience des avantages que présente une compagnie bien organisée, jouissant d'une existence permanente et douée d'aptitudes diversifiées et d'adaptabilité aux besoins de financement. Les compagnies de prêt ont pour origine les premières sociétés immobilières; elles acceptent les dépôts et émettent des débentures au public. Elles sont réglementées par la loi sur les compagnies de prêt et de fiducie depuis 1912. Quant aux compagnies de fiducie en Ontario, elles jouaient, à l'origine, le rôle de pourvoyeurs de services plutôt que d'intermédiaires financiers. Aujourd'hui, les compagnies de fiducie ont élargi leurs pouvoirs initiaux et offrent aussi des services d'intermédiaires financiers essentiels au public de l'Ontario. Celles qui sont enregistrées pour exercer leurs activités en Ontario ont reçu du public plus de 34 milliards de dollars, sous forme de dépôts et de placements garantis. En fait, au cours des dix dernières années environ, les activités d'intermédiaires financiers des compagnies de prêt et de fiducie du Canada ont progressé beaucoup plus vite que celles des banques à charte canadiennes. Par ailleurs, le total des successions, fiducies et organismes administrés par des compagnies de fiducie au Canada dépasse 65 milliards de dollars. Il est indéniable que ces compagnies jouent un rôle capital dans le système financier canadien.

Au 1er novembre 1983, 57 compagnies de fiducie et 36 compagnies de prêt étaient enregistrées pour exercer leurs activités en Ontario. Sur ce total, 20 étaient des compagnies de fiducie et huit des compagnies de prêt qui sont constituées en personnes morales et réglementées par la province. On trouvera à l'annexe une liste de toutes les compagnies enregistrées.

2. LE CLIMAT ÉCONOMIQUE DE 1979 À 1982

Ces dernières années, le Canada a traversé une crise économique sans précédent au cours de la période de l'après-guerre, et ses marchés financiers ont été en proie à des fluctuations records. Malgré l'inflation, les compagnies de crédit, comme les compagnies de prêt et de fiducie, ont continué à enregistrer une croissance rapide de leur actif nominal et ont souvent réalisé des gains nominaux du total de leur bénéfice net. Dans de nombreux cas, toutefois, ces progrès dissimulaient un resserrement des marges bénéficiaires et une dégradation de la qualité du crédit. En peu de temps, les taux d'intérêt ont augmenté brutalement et les déposants, qui prévoyaient une flambée inflationniste, ont conservé leurs fonds sous forme d'éléments d'actif facilement négociables. Par ailleurs, l'introduction d'une assurance-dépôt vers la fin des années 60 a joué un grand rôle dans l'accroissement des activités et des actifs des compagnies de prêt et de fiducie de toute envergure.

Au cours des trois dernières années, les compagnies spécialisées dans le financement hypothécaire à long terme et à taux fixe ont connu des difficultés particulières. La part du marché des prêts hypothécaires à l'habitation détenue par l'industrie, exprimée en pourcentage du marché total des prêts hypothécaires à l'habitation, a été réduite au profit des banques à charte, plus compétitives, passant de 65 pour cent en 1971 à 54 pour cent en 1982. En outre, les marges bénéficiaires sur les hypothèques à taux fixe en vigueur ont subi une érosion dans de nombreux cas, car ces éléments d'actif n'étaient pas financés par des dépôts à terme et des certificats de placements garantis (CPG) assortis de taux d'intérêt et d'échéances identiques en substance. Ce "désaccord" des échéances et des taux a donc posé de gros problèmes aux compagnies de prêt

et de fiducie au cours de cette période. Il s'en est suivi que les écarts entre les taux réalisés sur les placements et les taux payés sur les dépôts sont devenus négatifs dans certains cas.

L'industrie des prêts et des fiducies dans son ensemble s'est penchée sur ces problèmes dès qu'elle a ressenti leur importance et leur persistance. Elle a bien réagi, mais on note un raccourcissement des échéances des prêts hypothécaires et l'apparition d'autres types de prêts à taux flottants plutôt qu'à taux fixes. L'industrie se fie davantage qu'auparavant à des placements assortis de la clause de "disposition dérogatoire" (il s'agit de placements qui, jusqu'à concurrence d'un pourcentage limité de l'actif de la compagnie, sont, pour une grande part, exemptés des contrôles réglementaires). On peut conclure que, dans l'ensemble, l'industrie ontarienne réagit efficacement à ces changements dans la concurrence et aux distorsions que les bouleversements économiques et financiers ont amenées sur leur marché. La plupart des compagnies de l'industrie ont, dans une grande mesure, déjà commencé à réagir de la sorte, et le processus devrait être terminé au cours des prochaines années.

Les compagnies de prêt et de fiducie n'étaient pas les seules à affronter ces problèmes. Les *credit unions* ont subi un remaniement complet qui a nécessité des modifications à la Loi de 1976 sur les caisses populaires et les *credit unions* en Ontario à deux reprises au cours des deux dernières années. Par ailleurs, au cours de la période de 1979 à 1982, l'industrie de l'assurance automobile a connu des cas d'insolvabilité. L'Ontario a réagi en apportant des modifications à la loi sur le Fonds d'indemnisation des victimes d'accidents d'automobiles afin d'offrir une certaine protection aux assurés des compagnies insolvables par le biais de son Fonds d'indemnisation des victimes d'accidents d'automobiles. Les problèmes des banques au Canada et à l'étranger, surtout en ce qui concerne les risques de crédit relatifs aux prêts importants consentis dans le pays et à l'étranger, sont notoires et font les manchettes.

Les difficultés des intermédiaires financiers ne se cantonnent pas qu'en Ontario ou au Canada. Ceux-ci ont dû affronter d'importants problèmes dans d'autres territoires; par exemple, aux États-Unis, il y a eu 42 faillites bancaires en 1982 et 43 au cours des dix premiers mois de 1983. Par ailleurs, la société fédérale d'épargne et de prêt, qui réglemente les associations d'épargne et de prêt assurées au palier fédéral aux États-Unis, a aidé 18 sociétés d'épargne et de prêt américaines au cours des sept premiers mois de 1983. Le nombre élevé de faillites enregistrées aux États-Unis s'explique par des raisons très diverses qui montrent que, non seulement les intermédiaires financiers ont traversé en général des périodes difficiles au cours des dernières années, mais encore que le climat financier inflationniste et précaire a incité les fiduciaires à abandonner la prudence dont on s'attend de leur part.

3. LA RÉGLEMENTATION

En 1964, la commission royale Porter sur le système bancaire faisait remarquer: *"La réglementation ne peut pas garantir que les dirigeants du système financier ne seront jamais incompétents, négligents ou même malhonnêtes, à moins que chaque transaction ne fasse l'objet d'une enquête préalable et que la vie économique ne s'arrête complètement."*

Dans la réalité, il y aura toujours des compagnies qui feront faillite et des actionnaires qui subiront des pertes comme dans toute entreprise commerciale. L'objectif essentiel de la réglementation est d'assurer que les déposants et les clients ne subissent pas de pertes, et d'y parvenir d'une façon qui permette aux compagnies de conserver leur compétitivité sur le marché en offrant aux particuliers et aux entreprises les services financiers dont ils ont besoin.

En 1968 a été créée la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC), qui offrait une assurance jusqu'à concurrence de 20 000 $ pour tous les dépôts effectués auprès des établissements financiers approuvés, ce

qui permettait aux compagnies de prêt et de fiducie de se procurer plus facilement des fonds du public.

En 1969, le rapport de la commission royale d'enquête sur la faillite de Atlantic Acceptance Corporation Limited abordait plusieurs aspects de la réglementation relative aux compagnies de prêt et de fiducie. Malgré les activités qui ont mené en fin de compte à l'effrondrement de Atlantic Acceptance et aux difficultés de British Mortgage and Trust, la commission royale indiquait dans son rapport qu'elle continuait à faire confiance au degré élevé de responsabilité et de capacité d'autoréglementation dans l'industrie des prêts et de la fiducie. La commission royale commentait en ces termes la réglementation de l'industrie:

"D'anciens registrateurs ont employé l'expression "engagement d'honneur" pour décrire leur entente avec les dirigeants des compagnies quant à l'application d'une politique ou à la modification d'une interprétation rigoureuse des dispositions de la loi. Il n'y a aucune raison pour changer l'esprit de ces rapports du fait de quelques cas exceptionnels, dont l'un a fait l'objet d'un examen minutieux par la présente commission. Il est improbable que des compagnies établies de longue date, qui ont une réputation de prudence et de fiabilité dans le monde de la finance, mettent en péril leur renommée, si leurs buts légitimes sont appuyés par une réglementation publique, intelligente et souple visant à encourager l'industrie et à protéger le public. Je prétends, après mûre réflexion, après avoir examiné la regrettable performance de Atlantic Acceptance Corporation Limited et de British Mortgage & Trust Company, qu'il est imprudent et peu perspicace de créer des lois reposant sur l'expérience que nous avons eue avec un ou deux transfuges et en vue de protéger le public contre ce qui est en réalité un manque de parole ou une violation de la loi, alors que les sanctions prévues peuvent en dissuader les contrevenants ou les punir, si elles sont appliquées avec fermeté."

Au cours de la période qui a suivi le rapport de 1969, les lois et leregistrateur et son personnel continuèrent de se fier essentiellement à l'intégrité des dirigeants de compagnies et de leurs conseillers professionnels. Quand on découvrait qu'une compagnie était en difficulté financière ou administrative, il était courant de négocier les méthodes par lesquelles la compagnie remédierait à ses lacunes.

C'était également l'attitude qu'adoptait la Société d'assurance-dépôts du Canada, qui fonctionne toujours en grande partie en dehors du cadre des mesures législatives, et le surintendant des Assurances, dont les pouvoirs législatifs et les pratiques administratives d'intervention avant décembre 1982 ne différaient guère de ceux du registrateur en Ontario.

Au cours des dernières années en Ontario, on a introduit certains changements mettant davantage l'accent sur le recours à des enquêteurs, en plus du personnel d'examen. Toutefois, le climat inflationniste a facilité les choses aux exploitants sans scrupules en leur permettant de rendre plausibles des transactions qui leur apportaient des avantages, tout en faisant courir un risque financier important aux déposants, actionnaires et autres.

C'est dans ce contexte que le registrateur a pris les mesures qui ont conduit à la saisie et au contrôle de l'actif des compagnies de fiducie. L'expérience a montré que la loi et les pratiques alors en vigueur ne pouvaient pas remédier efficacement à ces problèmes. C'est pourquoi, le 21 décembre 1982, l'assemblée législative de l'Ontario a exceptionnellement adopté en une journée le projet de loi 212, loi modifiant la loi sur les compagnies de prêt et de fiducie. Ce projet de loi avait les objectifs suivants:

1. contrôler les changements de propriétaire des compagnies de prêt et de fiducie de l'Ontario;
2. autoriser l'imposition de modalités relatives à l'enregistrement de toutes les compagnies de prêt et de fiducie enregistrées;

3. conférer au cabinet le pouvoir de décréter la saisie, effectivement et au moment opportun, et le contrôle de l'actif des compagnies de prêt et de fiducie de l'Ontario quand, par exemple, les déposants sont assujettis à des risques;

4. établir une procédure en vertu de laquelle le registrateur pourrait mener une enquête sur la propriété véritable des actions des compagnies de prêt et de fiducie de l'Ontario; et

5. prévoir des ordonnances de conformité émanant des tribunaux à l'endroit des contrevenants aux dispositions de la loi.

La promulgation de ce projet de loi a eu pour effet de remplacer le code d'honneur auquel étaient soumises les compagnies enregistrées sous le régime de la loi sur les compagnies de prêt et de fiducie par des dispositions législatives plus rigoureuses. De nombreuses violations sont devenues des "infractions" passibles d'une peine infligée par les tribunaux et assujetties à des ordonnances exécutoires par ces derniers.

La saisie et le contrôle de l'actif de Crown Trust Company, Seaway Trust Company et Greymac Trust Company par le registrateur, conformément aux décrets adoptés en vertu des nouvelles dispositions entrées en vigueur au début de 1983, ont fait ressortir certaines activités de placement douteuses qui avaient mis les déposants sérieusement en péril. Simultanément, et à la suite de leurs propres enquêtes, le gouvernement fédéral a saisi l'actif de La Corporation d'Hypothèque Seaway et de Greymac Mortgage Corporation. Ces enquêtes ont révélé que les déposants de ces compagnies étaient eux aussi en péril.

En juin 1983, M. James A. Morrison, qui avait été nommé au mois de novembre de l'année précédente, a achevé son enquête extraordinaire des trois compagnies de fiducie et des deux compagnies de prêt hypothécaire. A titre d'enquêteur spécial investi de certains pouvoirs en vertu de la loi sur les enquêtes publiques, il a effectué des recherches au-delà des pièces justificatives des compagnies pour examiner la véritable nature des dispositions prises entre les responsables, les administrateurs et les dirigeants des compagnies et leurs conseillers professionnels, ainsi que la conduite de ces derniers. La Compagnie Clarkson Limitée et Touche Ross Limitée ont effectué des enquêtes et présenté des rapports au début de 1983. Ces rapports ont également décelé des activités anormales et imprudentes de la part des compagnies de fiducie ainsi que le manquement, chez les individus et les entreprises y participant, à s'acquitter de leurs responsabilités. Ces résultats ont joué un rôle important dans la préparation du présent document.

Il est évident que l'on ne pouvait plus compter sur l'efficacité de l'"engagement d'honneur" vis-à-vis de la réglementation qui faisait appel au bon sens des autorités pour faire appliquer la réglementation et à la bonne foi et à l'intégrité des responsables des compagnies. Les abus et les pratiques anormales qui ressortent des activités de ces compagnies de prêt et de fiducie et d'autres nécessitent des projets précis de refonte de la loi sur les compagnies de prêt et de fiducie, si l'on veut que le public puisse continuer à faire confiance au secteur des prêts et des fiducies.

4. AUTRES ÉLÉMENTS DE LA TOILE DE FOND

Dans ses récentes propositions concernant la Loi sur les compagnies de prêt (Canada) et la Loi sur les compagnies fiduciaires (Canada), le Département fédéral des assurances recommande une refonte quasi intégrale de l'exploitation et de la réglementation des compagnies de fiducie et de prêt constituées au palier fédéral. Les questions fondamentales inhérentes aux propositions fédérales ont été examinées du point de vue de l'Ontario et à la lumière des derniers événements. Ils ont permis de faire ressortir les questions à prendre en considération en vue d'apporter des modifications, tant dans l'administration que la législation. Certaines de ces questions font l'objet de recommandations précises qui font partie intégrante du présent document.

Toutefois, la proposition fédérale demandant une refonte intégrale de l'industrie des prêts et des fiducies n'a pas été adoptée, car on la considère inutile ou mal à propos pour atteindre les objectifs d'assainissement de l'industrie des prêts et des fiducies en Ontario.

Le rapport de 1975 du comité d'enquête sur la loi qui s'applique aux compagnies de prêt et de fiducie (1975 Report of the Select Committee on Company Law on Loan and Trust Corporations) constituait également une précieuse source de points de vue et de recommandations pour la préparation du présent document, et il jouera un rôle important dans la préparation de la loi après examen dudit document. Ce rapport a été préparé avant l'avènement de la conjoncture économique et financière exceptionnelle de la période de 1979 à 1982. Il ne s'attaquait donc pas aux problèmes qui sont apparus au cours de cette période ni aux abus qui ont été découverts et qui exigent que l'on apporte d'importantes modifications à la loi et à l'administration.

5. OBJECTIFS ET MÉTHODES

Les recommandations présentées dans le présent document aux fins de discussion et d'examen par le public, les représentants de l'industrie et les membres de l'assemblée législative visent la réalisation de plusieurs objectifs:

1. Maintenir et renforcer la confiance du public dans les établissements financiers en Ontario et contribuer ainsi au niveau élevé et mérité de confiance que les personnes résidant au Canada ou à l'étranger placent traditionnellement dans le système financier canadien.
2. Mettre en place un système de réglementation et d'administration qui dissuade et punisse avec davantage de fermeté ceux qui abusent ou enfreignent la loi en vertu de laquelle ils exercent leurs activités ou qui, par leur conduite, mettent en péril les déposants et les tiers ayant des intérêts légitimes.
3. Prévoir un code plus poussé et plus clair de conduite et de responsabilité redditionnelle à l'intention des administrateurs, des dirigeants et des conseillers des compagnies enregistrées afin de parvenir à un meilleur système d'autoréglementation qui fasse davantage appel au sens des responsabilités de toutes les compagnies enregistrées.
4. Prévoir en même temps un cadre de réglementation suffisamment souple pour assurer une liberté d'action effective sur le marché aux compagnies enregistrées qui exercent leurs activités de façon financièrement saine et dans l'intérêt du public.

Le nouveau cadre de réglementation et les dispositions administratives préconisées dans le présent document ont pour but de promouvoir les objectifs ci-dessus. Ils témoignent que les changements intervenus dans la conjoncture économique et financière des dernières années et les événements récents qui se sont déroulés dans certaines compagnies de prêt et de fiducie, comme ceux qui sont décrits dans le rapport Morrison et d'autres rapports relatifs aux trois compagnies de fiducie de l'Ontario et aux deux compagnies de prêt hypothécaire fédérales dont nous avons discuté plus haut, imposent une refonte profonde d'importantes parties de la loi et de l'administration relatives aux compagnies de prêt et de fiducie en Ontario. En même temps, tandis que les recommandations représentent une révision majeure de la loi et de l'administration relatives aux compagnies de prêt et de fiducie en Ontario, la grande majorité de ces compagnies, et de loin, a affronté avec succès et prudence la conjoncture économique et financière beaucoup plus difficile des deux ou trois dernières années. Cela signifie que les changements nécessaires ne doivent pas et ne devraient pas trop alourdir leur fardeau ni restreindre ces compagnies dans leur capacité à réagir avec efficacité aux demandes des clients sur le marché, tout en demeurant compétitives. En fait, ceux qui possèdent la solidité financière et manifestent leur intention et leur aptitude à répondre à leurs obligations fiduciaires pourront tirer parti de l'élargissement de leur aptitude à consentir des prêts commerciaux.

Les recommandations contenues dans le présent document comportent cinq aspects principaux:

- Le nouveau climat économique et financier d'incertitude et de précarité signifie que même les dirigeants les mieux intentionnés et les plus compétents peuvent avoir de la difficulté à accorder les coûts des fonds empruntés auprès du public par le biais de dépôts et de certificats de placement garantis avec le rendement correspondant des fonds prêtés sur des hypothèques et d'autres titres et à maintenir la qualité du crédit desdits prêts. Pour que la réglementation gouvernementale soit efficace dans cet environnement, il est essentiel d'avoir des renseignements opportuns et pertinents et d'avoir les moyens de prendre sans délai des mesures correctrices.

- La plupart des compagnies de prêt et de fiducie sont parfaitement conscientes des obligations fiduciaires que leur impose leur statut privilégié d'établissements financiers qui ont le droit d'accepter des dépôts du public et de faire assurer lesdits dépôts jusqu'à concurrence du nouveau plafond de 60 000$ aux frais de toutes les compagnies bancaires, de prêt et de fiducie. Toutefois, les quelques compagnies qui n'en ont pas conscience peuvent faire courir des risques à leurs propres déposants ainsi qu'à l'industrie canadienne et au système financier canadien dans son ensemble, hors de proportion avec leur importance et leur nombre. Cela signifie qu'il faut mettre en place un système de contrôle efficace combinant un certain nombre d'éléments qui, conjugués, diminuent le risque d'abus et augmentent la capacité des autorités de réglementation à réagir avec rapidité et efficacité en cas d'abus éventuels.

- Le but de l'industrie étant de servir le public en offrant des services financiers à des prix compétitifs pour répondre aux besoins et aux demandes des clients, il est important que les conditions requises pour protéger le système et les déposants contre les abus n'entravent pas la capacité des membres responsables de l'industrie à exercer leurs activités. Cela signifie que les nouvelles lois et la nouvelle administration ne doivent pas, dans toute la mesure du possible, accroître les charges ou les restrictions à l'égard des compagnies du secteur qui exercent leurs activités avec prudence et qui prennent en considération leurs obligations juridiques et fiduciaires.

- Il n'y a pas de solution unique permettant de mettre fin aux risques d'abus susceptibles d'inspirer la réglementation des compagnies de prêt et de fiducie pas plus que dans tout autre domaine d'ailleurs. Les directeurs qui consentent des prêts imprudemment sans en être effectivement responsables peuvent constituer une menace aussi grande pour les déposants, et, par ricochet, miner la confiance mise dans le système financier, que ceux qui abusent délibérément de leurs responsabilités de fiduciaire. Cela veut dire qu'une méthode multidirectionnelle de contrôle des abus ainsi que la supervision de la compagnie normale dans les conditions actuelles peut s'avérer plus à propos qu'une méthode reposant sur un seul et unique mécanisme de contrôle. Tandis qu'un seul et unique mécanisme de contrôle peut paraître s'appliquer dans certains cas d'abus, il est tout aussi probable qu'il se révélera inapplicable dans d'autres cas et qu'il risque d'avoir des conséquences néfastes pour les compagnies responsables qui exercent leurs activités normalement et avec prudence relativement à leurs obligations fiduciaires vis-à-vis du public qui leur confie ses fonds.

- La confiance qui est mise dans le système financier et, plus particulièrement dans le secteur des prêts et des fiducies qui en fait partie est indivisible. Cela signifie qu'il est essentiel que la coopération concrète qui a prévalu entre les autorités fédérales et provinciales dans les cas difficiles que nous avons connus l'an dernier bénéficie d'un fondement solide dans les lois et l'administration fédérales et provinciales. Cela signifie également que le public ontarien doit être en droit de penser que toutes les compagnies de prêt et de fiducie qui exercent leurs activités en Ontario sont

assujetties à des normes juridiques et administratives identiques en substance.

Ces aspects ont donné lieu à des recommandations qui reflètent l'attitude suivante:

1. Il serait injuste et coûteux d'obliger l'industrie à subir une refonte intégrale du fait des récents abus, et le besoin n'en a jamais été démontré. Le présent document reconnaît l'importance que revêtent les actionnaires majoritaires. Il recommande l'imposition de contrôles et de garanties en vue de protéger le public essentiellement par un examen de leur acceptabilité en tant que fondateurs ou cessionnaires d'actions. Le gouvernement n'est pas disposé à fixer un plafond rigide limitant les participations, quelles que soient les circonstances.

2. Il faut éclaircir et renforcer les règles relatives aux conflits d'intérêt et les normes des membres des professions libérales participant à des transactions dans lesquelles les conflits d'intérêt peuvent avoir une influence anormale. Il faut également imposer, relativement à tout manquement, des obligations et des peines qui exercent un effet dissuasif puissant contre la participation à des transactions douteuses ou l'appui de ces dernières.

3. Il faut faire plus d'efforts dynamiques en matière de réglementation que ce n'était nécessaire pour servir le public en des temps moins troublés. Simultanément, il est essentiel d'assurer que ces efforts témoignent d'un bon sens des affaires ainsi que de l'aptitude à détecter les abus éventuels. La solution de rechange serait un système de réglementation beaucoup plus restrictif et rigoureux qui amoindrirait l'industrie des prêts et des fiducies et rendrait beaucoup plus difficiles les activités légitimes et la satisfaction efficace des besoins des clients sans pour autant offrir de garanties contre les abus commis par le biais des lacunes inévitables dans la loi.

4. Il faut remanier l'administration relative à la réglementation des établissements financiers en général et celle des compagnies de prêt et de fiducie en particulier pour mettre en place un cadre de réglementation plus efficace et mieux adapté. A cet effet, il faudrait créer un poste plus officiel et un peu plus autonome dont le titulaire relèverait en dernier ressort d'un ministre et du cabinet, ou des tribunaux, selon le cas, et assumerait d'importantes responsabilités nouvelles relativement aux établissements financiers. Il faut également distinguer et traiter comme s'ils avaient une importance au moins égale les efforts permanents d'enquête sur les abus éventuels et l'examen financier normal des compagnies qui exercent leurs activités conformément à leurs obligations fiduciaires. Chacune de ces deux catégories d'activités doit s'inspirer d'une philosophie différente. On ne peut y parvenir de façon satisfaisante que s'il existe une section d'enquête distincte qui doit coopérer avec une section d'examen financier, toutes deux relevant d'un haut fonctionnaire du ministère de la Consommation et du Commerce globalement responsable des établissements financiers.

5. On a toujours reconnu que les capacités et les points forts des compagnies de prêt et de fiducie en matière de financement étaient différentes d'un établissement à l'autre. L'exemple le plus évident concerne la différence des ratios de l'assiette de l'emprunt autorisés d'une compagnie à l'autre. C'est un concept sain, mais vu les récents événements, il convient d'élargir son application à un cadre de réglementation plus approprié et plus efficace. Cela sous-entendrait toute discrétion pour relever le ratio d'emprunts, conférer des pouvoirs de fiducie à une compagnie de prêt et accroître le pouvoir de consentir des prêts commerciaux et la liberté d'ouvrir des succursales en fonction de la croissance de la solidité financière, de l'expérience acquise, de la capacité et des résultats obtenus en matière de conformité à la réglementation.

6. Il faut trouver un équilibre entre la nécessité de restreindre certaines compagnies à jouer essentiellement le rôle d'établissements de dépôt et de prêt hypothécaire, ce qui peut être

approprié dans de nombreux cas, et la possibilité de conférer à d'autres compagnies des pouvoirs fiduciaires spécifiques et d'élargir leurs droits de consentir des prêts commerciaux au-delà de ce qui est possible à l'heure actuelle en vertu de la clause de disposition dérogatoire. A ce stade, il semble approprié de conférer un pouvoir de consentir des prêts commerciaux, spécifique mais étroitement restreint, aux compagnies de fiducie les plus solides et les plus expérimentées. Cela doit et peut se faire d'une manière qui ne modifie pas le caractère essentiel de leurs activités ni n'ouvre la porte à des conflits d'intérêt inacceptables. En même temps, cela peut augmenter les possibilités offertes aux clients des compagnies de fiducie qui aimeraient pouvoir s'adresser à ces dernières pour ce genre de transactions et d'autres.

Le présent document porte surtout sur les modifications à apporter à la loi et à son administration en vue d'améliorer la capacité des organismes de réglementation de s'acquitter de leur mandat à l'égard des compagnies de prêt et de fiducie et de poser des règles claires qui s'imposeraient aux actionnaires, aux affiliés, aux administrateurs, aux dirigeants et aux conseillers professionnels des compagnies de prêt et de fiducie dans le cadre de leurs transactions avec lesdites compagnies. Ceci ne veut pas dire, bien sûr, que les représentants du public en général et les membres de la communauté financière en particulier ne doivent pas prendre leurs responsabilités en faisant preuve de prudence au cours de leurs transactions avec les compagnies de prêt et de fiducie. Il est indubitable que des lois bien conçues et des réglementations gouvernementales efficaces sont essentielles pour assurer à l'industrie des prêts et des fiducies la confiance qu'elle mérite de la part du public. Mais les lois et les réglementations, même si elles sont bonnes, ne suffisent pas en soi à justifier la confiance. Il appartient à l'industrie et à ceux qui la conseillent ou qui agissent en son nom de gagner chaque jour cette confiance en se comportant de façon responsable et intelligente.

Les personnes qui avaient déposé des fonds dans les compagnies réglementées par l'Ontario qui se sont trouvées en difficulté l'an dernier ont été remboursées intégralement, même si leurs dépôts dépassaient les plafonds de l'assurance. Cela a été possible grâce aux mesures prises par le gouvernement de l'Ontario qui ont permis à la Société d'assurance-dépôts du Canada de conclure que les pertes seraient moindres en remboursant tous les déposants sans lien de dépendance, qu'ils soient assurés ou non, en temps voulu, et d'autoriser la poursuite des activités dans toute la mesure du possible, ce qui n'aurait pas été le cas si les compagnies avaient été mises en liquidation. Il ne faudrait pas que les déposants prudents de tout établissement financier canadien y voient un précédent. Ils doivent faire preuve de discernement pour déterminer le montant qu'ils doivent placer dans un établissement financier quelconque.

6. SOMMAIRE DES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Voici un sommaire des conclusions et des recommandations qui figurent dans le présent document:

ADMINISTRATION (pages 14 à 16)

1. On devrait faire preuve de plus de fermeté dans la réglementation des compagnies de prêt et de fiducie en Ontario afin de prévoir les problèmes.

2. On propose la création d'un nouveau poste de commissaire aux établissements financiers qui sera occupé par un haut représentant du monde des professions. Il relèverait directement du Ministre et aurait les attributions essentielles ci-après:

   a) donner au Ministre des conseils généraux et spécifiques en matière de politique sur les questions affectant les établissements financiers réglementés au palier provincial, y compris les compagnies de prêt et de fiducie, les compagnies d'assurance et les *credit unions*;

b) jouer le rôle de défenseur de l'intérêt général en restant en contact étroit avec les préoccupations du public, en étant habilité à tenir des audiences et à examiner les questions qui touchentl'industrie des prêts et de la fiducie; et

c) entendre les appels touchant les décisions du registrateur.

3. On propose également la création d'un comité consultatif des finances indépendant composé de spécialistes des milieux financiers et d'affaires qui ferait office de conseiller auprès du commissaire et serait habilité à participer aux fonctions d'appel.

4. On recommande de remplacer le poste actuel de directeur général des établissements financiers par celui de sous-ministre adjoint chargé de l'administration de toutes les directions du ministère responsables de la réglementation des établissements financiers en Ontario.

5. On doit conférer au registrateur des compagnies de prêt et de fiducie des pouvoirs de réglementation beaucoup plus vastes et élaborés.

6. On doit distinguer le poste de sous-ministre adjoint de ceux de registrateur des compagnies de prêt et de fiducie et de surintendant des assurances.

7. On propose la mise en place d'une unité d'enquête distincte relevant directement du sous-ministre adjoint, spécialement chargée d'enquêter sur les situations irrégulières et les problèmes de tous les établissements financiers assujettis à la réglementation du ministère.

EXERCICE DES OPÉRATIONS
(pages 17 à 22)

1. Toutes les compagnies de prêt et de fiducie qui exercent leurs activités en Ontario, quel que soit le lieu où elles sont constituées en personne morale, doivent être soumises à des règles, normes et critères essentiellement identiques.

2. On propose de conserver le caractère discrétionnaire de l'octroi des lettres patentes autorisant la constitution en personne morale d'une compagnie de prêt ou de fiducie; toutefois, il faudrait rendre plus stricts et mieux définir les critères imposés aux requérants.

3. On propose qu'au début les compagnies exercent leurs activités en Ontario avec le minimum de pouvoirs accordés à une compagnie de prêt et demandent ensuite qu'on leur confère des pouvoirs plus étendus au fur et à mesure qu'elles démontreront leur engagement et leur capacité à les assumer. On ne doit accorder des pouvoirs en matière de succession, de fiducie et de mandat à une compagnie offrant une gamme complète de services que si ladite compagnie a démontré sa capacité dans ces domaines et a les ressources financières et autres qualifications nécessaires.

4. On recommande de porter le capital minimum exigé pour la constitution en personne morale d'une compagnie de prêt à deux millions de dollars, et le capital minimum exigé pour une compagnie de fiducie offrant une gamme complète de services à dix millions de dollars. On donnerait aux compagnies en exploitation qui ne satisfont pas aux critères financiers le temps de se conformer aux normes prescrites.

5. On recommande de procéder tous les ans à l'examen des pouvoirs et fonctions de chaque compagnie de prêt et de fiducie qui exerce ses activités en Ontario.

6. Les personnes qui envisagent d'acquérir une compagnie de prêt ou de fiducie existante en Ontario, ou de fusionner avec elle, doivent satisfaire aux mêmes normes et exigences que pour la constitution en personne morale.

7. Le registrateur devrait pouvoir exiger que les filiales des compagnies de prêt et de fiducie cessent toutes pratiques financières ou activités inacceptables.

8. On propose de réduire le placement maximum qu'une compagnie de prêt ou de fiducie peut faire dans une autre compagnie, autre qu'une filiale, de vingt à dix pour cent, ce qui diminuerait le risque de voir un certain nombre de compagnies, agissant secrètement et de concert, contourner les dispositions de la loi.

9. Le registrateur devrait disposer du pouvoir de désigner comme établissement affilié toute compagnie dans laquelle une compagnie de prêt ou de fiducie a investi; des règles spéciales s'appliqueraient à toutes les transactions avec lesdits établissements affiliés.

10. On doit accroître le pouvoir conféré au registrateur en matière de réglementation et de contrôle des transactions entre une compagnie de prêt et de fiducie et sa compagnie de portefeuille et lui permettre de surveiller les transactions de plus près.

11. On doit introduire de nouvelles restrictions concernant l'émission d'actions d'une compagnie de prêt ou de fiducie autrement que contre paiement en espèces et la contrepartie que l'on peut recevoir pour ces actions.

12. Le registrateur doit avoir le pouvoir d'exiger que des transactions spécifiques soient soumises au conseil d'administration d'une compagnie de prêt ou de fiducie ou d'exiger que la compagnie de prêt ou de fiducie rende publics les détails de la transaction.

13. Toutes les compagnies de prêt et de fiducie exerçant des activités en Ontario devraient s'enregistrer initialement et renouveler leur enregistrement tous les ans. On n'accorderait, ni ne renouvellerait aucun enregistrement, à moins que la compagnie ne soit membre en règle de la Société d'assurance-dépôts du Canada.

14. Le registrateur devrait contrôler les pouvoirs d'emprunt et de placement au moment de l'enregistrement initial et du renouvellement annuel, et l'accroissement des capacités d'emprunt et des pouvoirs de placement devraient dépendre des ressources et de la capacité démontrée.

15. On recommande de réglementer étroitement, de la même manière que celles de l'Ontario, les compagnies de prêt et de fiducie constituées en personne morale à l'extérieur de la province, mais qui exercent leurs activités dans la province. Le registrateur devrait avoir le pouvoir d'imposer des limites quant à leur enregistrement et de contrôler leurs activités selon des règles reposant sur la compétence, la responsabilité et l'aptitude.

16. Le registrateur devrait avoir le pouvoir d'exiger que les compagnies prennent des mesures correctrices, le cas échéant, y compris le pouvoir d'exiger des augmentations de capital, la cessation des placements et la réduction de la capacité d'emprunt.

LIMITATIONS DE LA PROPRIÉTÉ
(pages 23 à 26)

1. Les dispositions actuelles de la loi introduite en 1982 exigeant l'approbation du registrateur en ce qui concerne le transfert d'actions des compagnies de prêt et de fiducie de l'Ontario ainsi que de leurs compagnies de portefeuille dont l'acquéreur détient ou contrôle dix pour cent ou plus de toute classe d'actions doit s'étendre à toutes les compagnies de prêt et de fiducie exerçant leurs activités en Ontario. Le registrateur doit disposer du pouvoir d'annuler ou de modifier l'enregistrement d'une compagnie en vue d'exercer des activités en cas de transfert d'actions de la compagnie contrairement aux dispositions de la loi ou si ladite compagnie refuse de fournir des renseignements concernant la propriété véritable.

2. Les critères d'approbation ou de refus du registrateur d'approuver les transferts d'actions doivent reposer sur les critères applicables à la constitution en personne morale d'une compagnie de prêt ou de fiducie en Ontario.

3. Il doit rester possible de faire appel au lieutenant-gouverneur en conseil de la décision du registrateur, mais on devrait introduire un appel intermédiaire au commissaire aux établissements financiers.

4. On ne propose à l'heure actuelle aucune limitation absolue de la propriété des actions d'une compagnie de prêt ou de fiducie exerçant ses activités en Ontario bien que l'on ait procédé sérieusement à un examen d'une telle limitation; une certaine discrétion à cet égard semble souhaitable.

5. On peut probablement remédier plus efficacement à la possibilité d'un actionnaire majoritaire qui place ses intérêts personnels avant ses responsabilités fiduciaires en apportant des amendements spécifiques aux conflits d'intérêt plutôt qu'en adoptant des limitations absolues relativement à la propriété.

6. L'accent mis sur une meilleure surveillance du processus décisionnaire par les conseils d'administration, les vérificateurs, les dirigeants et autres, qui sous-entend davantage d'autoréglementation, semble offrir un meilleur moyen de prévenir les abus de conflits d'intérêt.

CONFLITS D'INTÉRÊT
(pages 27 à 28)

1. Pour empêcher que les abus récemment découverts ne se reproduisent, on recommande plusieurs moyens faisant intervenir non seulement un processus de réglementation plus systématique et plus rigoureux, mais encore une autoréglementation accrue, des pratiques commerciales plus saines et plus prudentes et une meilleure prise de conscience de leurs responsabilités respectives par les administrateurs, les dirigeants, les avocats, les vérificateurs, les évaluateurs et autres conseillers.

2. On recommande de renforcer et de resserrer les procédures internes d'examen des compagnies enregistrées.

3. On recommande de rendre légalement responsables les conseillers externes.

4. Les associations professionnelles devraient redéfinir leurs codes de déontologie.

5. On devrait conférer aux vérificateurs le droit d'assister à toutes les réunions du comité de vérification et de convoquer une telle réunion.

6. Les vérificateurs devraient avertir le conseil d'administration et le registrateur de toute violation des règles concernant les conflits d'intérêt dont ils ont connaissance.

7. Les courtiers en hypothèque enregistrés ainsi que leurs dirigeants devraient être inadmissibles à siéger au conseil d'administration des compagnies de prêt et de fiducie.

8. On devrait interdire aux compagnies d'acheter des biens ou des services de gestion ou de payer des honoraires ou des commissions de démarcheur à une compagnie affiliée ou à une compagnie de portefeuille, sauf avec l'approbation préalable du registrateur.

9. On devrait introduire un concept de transactions révisables et annulables afin que les transactions imprudentes entre des compagnies et des initiés ou des affiliés puissent être résiliées et que tous les fonds payés ou les éléments d'actif transférés soient recouvrés.

10. Le registrateur devrait avoir le droit d'exiger qu'on apporte des modifications aux méthodes d'approbation interne et aux procédures des compagnies réglementées.

ACTIVITÉS ET POUVOIRS
(pages 29 à 31)

1. Les compagnies devraient être tenues de préciser clairement aux déposants dans quelle mesure leurs fonds sont protégés par la Société d'assurance-dépôts du Canada.

2. Les fonds détenus en fiducie devraient être distincts des fonds de la compagnie et ils devraient être ventilés distinctement dans les rapports financiers.

3. On devrait déterminer des normes de gestion en bon père de famille en ce qui concerne les prêts hypothécaires et les prêts immobiliers.

4. Les prêts en troisième hypothèque, etc., devraient être, pour toutes les compagnies de prêt et de fiducie, des placements limités.

5. Le registrateur devrait avoir le droit d'exiger que les compagnies déterminent des normes d'évaluation et définissent les circonstances dans lesquelles on doit procéder à des évaluations indépendantes de biens immobiliers.

6. On devrait interdire aux compagnies de prêt et de fiducie de posséder, directement ou indirectement, des biens immobiliers dont la valeur globale dépasse dix pour cent de la valeur comptable de leur actif.

7. Les compagnies de prêt et de fiducie devraient avoir le droit de consentir des prêts commerciaux jusqu'à concurrence de quinze pour cent de l'actif de la compagnie et prévoir des limites spécifiques en ce qui concerne les prêts à tout emprunteur ou groupe lié. Les compagnies consentant des prêts commerciaux devraient établir une distinction entre leurs activités de prêts commerciaux et leurs fonctions fiduciaires.

8. Aucune compagnie ne devrait avoir le droit d'exercer en Ontario des activités dans le domaine de l'immobilier, de la fiducie ou des agences tant que le registrateur n'est pas convaincu que ladite compagnie a le mandat, la structure et les ressources nécessaires pour exercer ces activités à long terme.

GESTION ET ADMINISTRATION (pages 32–33)

1. Les compagnies devraient être tenues d'informer le registrateur de l'élection, de la destitution ou de la démission d'un administrateur, et la nomination du chef de la direction et du directeur des services financiers de chaque compagnie de prêt et de fiducie enregistrée devrait être portée au préalable à la connaissance du registrateur qui devrait donner son approbation.

2. Toutes les compagnies de prêt et de fiducie devraient être tenues de constituer un comité de vérification composé d'une majorité d'administrateurs de l'extérieur, c'est-à-dire des administrateurs qui ne sont ni dirigeants ni employés de la compagnie.

3. Toutes les compagnies devraient nommer un comité de placement du conseil d'administration, composé d'une majorité d'administrateurs de l'extérieur afin de s'assurer que tous les prêts et placements effectués par la compagnie respectent les normes et paliers de décision appropriés.

4. Le conseil d'administration devrait passer en revue à intervalles réguliers des données financières lui permettant de détecter des problèmes.

NORMES ET CONTRÔLES FINANCIERS (page 34)

1. Le registrateur devrait disposer du pouvoir de contrôler les emprunts auprès du public en déterminant les éléments d'actifs à considérer dans le calcul de l'assiette de l'emprunt ainsi que le ratio d'emprunt autorisé. Selon la compétence et les ressources des compagnies, le ratio d'emprunt pourrait passer d'un minimum de dix fois à un maximum de 25 fois l'assiette.

2. Le registrateur devrait détenir le pouvoir de prescrire le plafond des coûts et commissions d'emprunt qu'une compagnie doit payer à l'occasion en fonction des conditions courantes du marché.

3. On recommande d'établir des normes en matière d'accord des intérêts et des échéances et le registrateur devrait

disposer de larges pouvoirs pour exiger que l'on remédie au déséquilibre.

DOSSIERS ET RAPPORTS FINANCIERS (pages 35-36)

1. On propose une refonte totale du processus d'information comptable pour toutes les compagnies de prêt et de fiducie. On a établi un système d'information comptable à titre expérimental qui sera introduit et élargi en 1984 à toutes les compagnies de prêt et de fiducie exerçant leurs activités en Ontario. Ce système fait ressortir les exceptions et les infractions et comporte un mécanisme d'alerte précoce permettant de détecter des problèmes potentiels. Il s'assortit de vérifications et d'enquêtes spécifiquement orientées sur les domaines délicats.

2. On recommande que toutes les compagnies de prêt et de fiducie uniformisent la tenue de leurs dossiers et la présentation de leur information comptable.

APPLICATION (pages 37 à 39)

On propose de nouvelles garanties et mesures correctives là où les mécanismes d'autoréglementation ne sont pas suffisants pour protéger l'intérêt général, notamment:

- il y aurait lieu de renforcer nettement les pouvoirs d'enquête du ministère à l'égard des établissements financiers;
- il y aurait lieu de créer un organisme de réhabilitation en vue de surveiller et d'appliquer une série de mesures ordonnées par le registrateur en vue de restaurer l'entière conformité d'une compagnie à la loi et aux règlements dans l'espoir d'obtenir sa réhabilitation sans que le registrateur saisisse effectivement les installations; et
- si, pour une raison quelconque, la réhabilitation n'est pas possible et qu'il faille procéder à la saisie, il y aurait lieu de renforcer les pouvoirs du registrateur et d'augmenter le nombre des options dont il disposerait.

AUDIENCES ET APPELS (pages 40-41)

1. On propose une procédure accélérée d'audience et d'appel selon laquelle le registrateur aurait le droit d'ordonner à une compagnie de prendre ou de s'abstenir de prendre une mesure précise et la compagnie serait tenue d'exécuter cet ordre pendant la durée de la procédure d'appel de telle sorte que les fonds des déposants et l'intérêt public soient protégés tant que la procédure d'appel, qui risque d'être longue, n'est pas terminée.

2. Il y aurait lieu de prévoir un droit d'appel devant les tribunaux relativement à des erreurs en droit ou en fait touchant les décisions du registrateur et un appel supplémentaire au commissaire sur des questions de fond touchant l'exploitation des compagnies.

3. Si le registrateur a été obligé de saisir une compagnie de prêt ou de fiducie dont la réhabilitation n'est pas possible, les tribunaux devraient jouer un rôle nouveau et important dans la détermination des modalités selon lesquelles le registrateur conserverait la possession de l'actif ou procéderait à la vente de l'actif et de l'entreprise.

B. ADMINISTRATION

1. NOUVELLE ORIENTATION EN MATIÈRE DE RÉGLEMENTATION

Pour les motifs mentionnés, il est clair que la réglementation des compagnies de prêt et de fiducie doit s'inspirer d'un interventionnisme plus marqué que par le passé. Cette attitude nécessitera non seulement des modifications de la loi, mais aussi une transformation notable de l'administration. Concrètement, on préconise l'adoption des nouvelles mesures suivantes:

- Création d'un nouveau poste, celui de commissaire aux établissements financiers, relevant directement du ministre de la Consommation et du Commerce. Cette charge réunirait les fonctions de consultation, de politique et d'appel assorties d'un rôle de contrôle et d'évaluation sensible aux besoins de l'industrie et aux préoccupations du public.
- Création d'un comité consultatif des finances composé de spécialistes venant des milieux juridiques et financiers, qui aiderait le commissaire dans l'exercice de ses différentes fonctions et ferait en sorte que le commissaire et le Ministre aient accès aux meilleurs conseils pratiques d'experts dans des questions qui touchent non seulement l'industrie des prêts et de la fiducie, mais la totalité des établissements financiers de l'Ontario.
- Création d'un nouveau poste de sous-ministre adjoint dont relèverait le registrateur des compagnies de prêt et de fiducie. Le sous-ministre adjoint serait chargé de mettre en oeuvre, par le biais de diverses directions, les lignes directrices nouvelles touchant les compagnies de prêt et de fiducie et autres établissements financiers, notamment celles qui sont recommandées dans le présent document de travail et d'autres mesures dont le commissaire aux établissements financiers prendrait l'initiative au besoin. Le sous-ministre adjoint jouerait le rôle de haut fonctionnaire administratif sous les ordres du sous-ministre pour toutes les directions prenant part à la réglementation des établissements financiers au sein du ministère de la Consommation et du Commerce.
- Une distinction nette s'impose entre les fonctions d'examen financier des compagnies compétentes et responsables dans la conduite de leurs affaires et la fonction d'enquête à l'endroit des particuliers et des compagnies qui, apparemment, ne respectent pas les normes requises de prudence et de confiance.

2. COMMISSAIRE AUX ÉTABLISSEMENTS FINANCIERS

On propose de créer au sein du ministère de la Consommation et du Commerce un nouveau poste de fonctionnaire supérieur qui serait appelé commissaire aux établissements financiers, relevant directement du Ministre. Choisi pour sa haute réputation dans les milieux financiers, juridiques et comptables, le commissaire serait nommé pour une durée fixée par décret du conseil. Il jouirait de vastes attributions à l'endroit des compagnies de prêt et de fiducie, des compagnies d'assurance, des credit unions et autres établissements financiers réglementés dans le cadre du ministère de la Consommation et du Commerce. En ce qui concerne précisément les compagnies de prêt et de fiducie, les attributions de ce poste comprendraient au moins ce qui suit:

- Élaborer et recommander au Ministre les lignes directrices et modifications susceptibles de mieux assurer l'intérêt général, la protection des déposants et autres et le maintien de la confiance publique dans l'industrie. Avis et recommandations devraient tenir compte des opinions du comité consultatif des finances ainsi que de celles de l'industrie et du public en général avec lesquels le commissaire devrait rester étroitement en contact.
- Faire fonction de président du comité consultatif des finances et, à ce titre, être habilité à tenir des audiences publiques et autres en vue de traiter de questions dont il a été saisi par le Ministre ou qui, sur sa propre initiative ou en réaction à la préoccupation du public, peuvent être plus efficacement examinées et évaluées de cette façon.

- Entendre les appels touchant des décisions du registrateur, soit seul, soit de concert avec les membres du comité consultatif des finances. Ces appels porteraient sur des questions désignées, principalement celles qui touchent les affaires ou les finances, mais non les appels de droit ou de fait qui seraient plutôt du ressort des tribunaux.
- Faire fonction de haut conseiller auprès du Ministre, en général sur toutes les questions touchant l'industrie des prêts et de la fiducie, surtout sur sa propre initiative, mais aussi sur des questions précises soumises par le Ministre.
- Conseiller le Ministre à l'occasion sur l'efficacité globale des mécanismes de réglementation administrés par le ministère.
- Agissant seul ou conjointement avec d'autres membres du comité consultatif des finances, le commissaire serait autorisé par le Ministre à tenir des enquêtes, doté de tous les pouvoirs nécessaires que la loi sur les enquêtes publiques reconnaît à une commission de ce genre.
- Le commissaire serait à même d'entreprendre régulièrement des examens complets pour déterminer si les lois administrées par la Division des établissements financiers du ministère sont satisfaisantes.

Le commissaire exercerait des fonctions analogues auprès d'autres établissements financiers réglementés dans le cadre du ministère et serait donc l'une des personnes ressources les plus importantes auxquelles le Ministre ferait appel pour toutes les questions touchant les établissements financiers dans le cadre des responsabilités du ministère en matière de réglementation. Le commissaire jouirait de l'indépendance et du pouvoir nécessaires pour porter des questions importantes à l'attention du Ministre dans la mesure où l'exige l'intérêt général. Néanmoins, la responsabilité d'approuver tous les changements de politique et autres relèverait du Ministre et la mise en oeuvre elle-même, du sous-ministre adjoint agissant sous les ordres et relevant du sous-ministre.

3. COMITÉ CONSULTATIF DES FINANCES

Pour aider le commissaire, on créerait un comité consultatif indépendant composé de spécialistes des milieux juridiques et financiers, nommés à l'occasion par décret. Comme le commissaire serait à même d'exercer une grosse influence sur la réglementation des compagnies de prêt et de fiducie en Ontario, il est important qu'il inspire et justifie la confiance de l'industrie et du public. Le comité consultatif des finances jouerait un rôle essentiel à cet égard, grâce à son indépendance ainsi qu'à l'expérience et à la crédibilité de ses membres. En outre, ceux-ci contribueraient à décharger le commissaire de ses obligations d'appel et seraient à même d'exercer les fonctions d'une commission selon la loi sur les enquêtes publiques.

4. SOUS-MINISTRE ADJOINT ET REGISTRATEUR

Les attributions du bureau actuel du directeur général des établissements financiers ont été examinées pour voir comment améliorer l'administration des compagnies de prêt et de fiducie. Dans le cadre de l'organisation actuelle du ministère de la Consommation et du Commerce, le directeur général des établissements financiers est également surintendant des assurances et registrateur des compagnies de prêt et de fiducie. Bien que ce cumul de fonctions et d'attributions connexes semble avoir donné satisfaction au cours des années précédentes, ce n'est plus le cas maintenant.

Par conséquent, on recommande de remplacer le poste actuel de directeur général des établissements financiers par celui d'un sous-ministre adjoint dont relèveraient toutes les directions responsables de la réglementation des établissements financiers, notamment le registrateur des compagnies de prêt et de fiducie et le surintendant des assurances. Le rôle fondamental du registrateur qui consiste à surveiller l'exploitation quotidienne des compagnies de prêt et de fiducie resterait le même. Toutefois, le registrateur assumerait également les attributions complémentaires inhérentes

à la mise en place des recommandations du présent document de travail. On propose d'assujettir les décisions du registrateur à l'examen des tribunaux, à la façon habituelle, en ce qui concerne les erreurs de fait ou de droit. En outre, les décisions du registrateur qui risqueraient de nuire sérieusement aux affaires d'une compagnie de prêt ou de fiducie pourraient faire l'objet d'un appel devant le commissaire aux établissements financiers.

5. ENQUÊTES

Dans le cadre d'une réorganisation de la Division des établissements financiers, il faudrait étoffer le rôle du personnel chargé des enquêtes. On propose la création d'une unité d'enquête distincte, relevant du nouveau poste de sous-ministre adjoint. Cette unité serait chargée de surveiller tous les établissements financiers assujettis à la réglementation du ministère. Sa capacité d'enquête comprendrait des enquêtes approfondies portant sur des situations irrégulières. L'activité d'une unité d'enquête coordonnée et centralisée augmenterait la possibilité de détecter à temps des personnes ou des pratiques douteuses au sein des divers genres d'établissements financiers. Cette unité devrait également être conçue de façon à faciliter des réactions promptes et directes à l'égard de particuliers et de compagnies qui donnent à penser qu'ils s'écartent de la loi ou de leurs responsabilité fiduciaires de prudence et de bonne foi dans la manipulation des fonds du public.

C. EXERCICE DES OPÉRATIONS EN ONTARIO

1. GÉNÉRALITÉS

L'exercice des opérations d'une compagnie de prêt ou de fiducie en Ontario constitue un privilège et non un droit. Les recommandations invitent la loi sur les compagnies de prêt et de fiducie à stipuler clairement que ce principe est également vrai pour la constitution en personne morale d'une nouvelle compagnie, l'acquisition d'une compagnie ou la fusion avec une compagnie existante et l'enregistrement de toute compagnie en vue d'exercer ses activités. En outre, la loi devrait stipuler que le même critère s'applique à toutes les compagnies lorsqu'il s'agit de déterminer leur aptitude à entreprendre des activités de prêt ou de fiducie en Ontario, les normes qu'elles doivent observer pour poursuivre leur exploitation et les circonstances dans lesquelles il y aurait lieu de restreindre ou de retirer le privilège de l'exercice continu de leurs activités.

2. CONSTITUTION EN PERSONNE MORALE

Les compagnies de prêt et de fiducie sont constituées en personne morale au moyen de lettres patentes. Celles-ci sont délivrées au gré du lieutenant-gouverneur en conseil sur la demande d'au moins cinq requérants par l'entremise du ministère de la Consommation et du Commerce, une fois que le registrateur a donné son approbation, que les exigences en matière de capitalisation minimale et d'aptitude sont satisfaites et qu'il est démontré que l'emplacement du siège social proposé répond aux critères de convenance et de nécessité publiques.

On propose de conserver le caractère discrétionnaire de la délivrance des lettres patentes. Toutefois, il faudrait rendre plus stricts les critères imposés aux requérants pour que seules des personnes intègres répondant à des normes élevées soient investies des pouvoirs et des responsabilités en cause.

Dans le cadre de la loi actuelle, les compagnies de prêt peuvent demander certains pouvoirs fiduciaires et, compte tenu de leur expérience et de leurs ressources, ces pouvoirs leur sont accordés ou refusés au gré du lieutenant-gouverneur en conseil. Pour que les capacités et les ressources d'une compagnie soient effectivement à la hauteur des pouvoirs demandés, on propose qu'au début chaque compagnie exerce ses activités avec le minimum de pouvoirs accordés à une compagnie de prêt. A mesure que celle-ci démontre qu'elle est à même d'assumer des pouvoirs plus étendus, elle peut les demander et les obtenir. Finalement, si elle fait preuve d'expérience et de capacité, la compagnie peut être admise à demander les pouvoirs fiduciaires et autres d'une compagnie de fiducie.

Il faudrait définir clairement les critères qu'une compagnie doit satisfaire pour obtenir de nouveaux pouvoirs. On propose que le registrateur soit chargé, sous réserve d'appel devant le commissaire aux établissements financiers, de décider s'il recommande ou non l'adoption du décret en conseil voulu et si telle ou telle compagnie satisfait aux critères. En l'absence d'erreur de fait ou de droit, la décision du commissaire de ne pas recommander la concession de nouveaux pouvoirs serait sans appel. En outre, la compagnie devrait obtenir des lettres patentes supplémentaires pour élargir ses pouvoirs et ses fonctions. Il incomberait toujours au lieutenant-gouverneur en conseil de décider en dernier ressort. Toutefois, cette décision ne serait prise qu'en fonction de la recommandation du registrateur et, le cas échéant, du commissaire.

Le capital minimum exigé est actuellement d'un million de dollars pour la constitution en personne morale d'une compagnie de prêt ou de fiducie. On recommande de porter ce minimum à deux millions de dollars pour tenir compte de la conjoncture économique actuelle. Chaque compagnie serait tenue d'augmenter son capital selon une échelle au fur et à mesure que ses pouvoirs augmenteraient et qu'elle occuperait une superficie plus grande. C'est le registrateur qui fixerait et ferait publier les normes et les critères. Le capital

minimum pour l'exploitation d'une compagnie de fiducie offrant une gamme complète de services, devrait être porté à dix millions de dollars, mais le registrateur aurait le droit, le cas échéant, de recommander l'approbation d'un capital minimum moins élevé. Les compagnies en exploitation ne satisfaisant pas aux normes prescrites en matière de capital minimum devraient avoir le droit de procéder à des augmentations de capital échelonnées en fonction de leur situation et selon un plan approuvé par le registrateur. Les décisions de ce dernier en matière de capitalisation devraient être assujetties à un droit d'appel devant le commissaire, mais la confirmation des règlements modifiant le capital continuerait de relever en dernier ressort du lieutenant-gouverneur en conseil. Dans une autre partie du présent document de travail, on expliquera comment les compagnies peuvent étendre le champ de leurs opérations, augmenter leur capacité d'emprunt et de dépôt, élargir leurs pouvoirs de placement et de prêt en fonction de leur base de capital et d'autres facteurs pertinents.

3. NORMES D'UTILITÉ PUBLIQUE ET AUTRES

Actuellement, ceux qui font une demande de constitution en personne morale doivent convaincre le registrateur et le lieutenant-gouverneur en conseil que la compagnie de prêt ou de fiducie envisagée répond à un besoin dans la localité prévue par son siège social. En outre, ces personnes doivent être convaincues que les requérants sont compétents et qu'en accordant les pouvoirs demandés, ils contribueront à l'intérêt général. Ces exigences seraient élargies et comprendraient un minimum de ressources financières et la responsabilité des principaux actionnaires, des premiers administrateurs et des hauts dirigeants. Le registrateur serait chargé de définir et de publier les normes et critères précis. Les ressources financières requises et le capital libéré de la compagnie seraient assujettis à l'approbation du registrateur avant l'ouverture de toute nouvelle succursale.

Le commissaire aux établissements financiers serait censé étudier avec le comité consultatif des finances et l'industrie s'il est réalisable de définir des normes de compétence et d'expérience suffisamment claires pour déterminer objectivement le moment où une compagnie serait admise à solliciter des pouvoirs fiduciaires et de fiducie. Le registrateur disposerait du pouvoir statutaire de fixer ces normes, si une définition s'avérait réalisable. Entre temps, chaque compagnie, selon sa situation, doit déterminer son aptitude à entreprendre des activités fiduciaires à la satisfaction du registrateur et, le cas échéant, du commissaire, avant que la demande de lettres patentes supplémentaires ne soit remise au Ministre en vue de sa recommandation au lieutenant-gouverneur en conseil.

Comme on le verra plus en détail par la suite, on s'attend à ce que les compagnies existantes qui désirent exercer ou continuer à exercer leurs opérations en Ontario satisfassent aux normes analogues au moment du premier enregistrement et d'un renouvellement annuel, quel que soit le lieu où elles ont été constituées en personne morale.

4. ACQUISITIONS ET FUSIONS

La constitution en personne morale n'est pas la seule possibilité offerte aux personnes qui désirent exercer les activités d'une compagnie de prêt ou de fiducie en Ontario: elles peuvent acquérir une compagnie existante. L'acquisition devrait être assujettie, en gros, aux mêmes normes et exigences que la constitution en personne morale. Il faudrait en outre assortir toutes les acquisitions d'un critère portant sur l'objet de l'entreprise, de même qu'il faudrait satisfaire au critère d'utilité et de nécessité publiques, et tenir compte de tout effet défavorable que l'acquisition pourrait avoir sur les concurrents ou l'intérêt général. Les critères afférents aux finances et à la compétence qui doivent entrer en vigueur pour la constitution en personne morale devraient également s'appliquer aux acquisitions. Des règles et exigences

analogues devraient s'appliquer aux projets de fusion des compagnies existantes.

Le commissaire aux établissements financiers serait censé entamer le processus de définition des critères et méthodes en vue de l'approbation des acquisitions et des fusions dans le cadre du processus d'approbation adopté en décembre 1982 pour les transferts portant sur des portefeuilles de plus de 10% des actions d'une compagnie.

5. FILIALES

La loi actuelle sur les compagnies de prêt et de fiducie et les règlements y afférents renferment des dispositions qui, dûment observées, constituent une protection considérable contre le détournement de fonds ou l'exercice d'une activité non autorisée par le biais d'une filiale. Il reste que l'on estime souhaitables certains changements.

On propose d'éliminer à l'avenir le pouvoir de constituer en personne morale ou d'acquérir des fonds mutuels et des compagnies de vente et gestion de fonds mutuels.

A l'heure actuelle, les compagnies de prêt et de fiducie peuvent détenir une participation minoritaire oscillant entre 20 et 50 pour cent des actions en circulation d'une société immobilière, alors que cette participation n'est pas autorisée dans d'autres compagnies d'opérations accessoires. L'impossibilité de contrôler le processus de prise de décision peut représenter un sérieux inconvénient pour une compagnie de prêt ou de fiducie ayant une participation importante mais minoritaire dans une société immobilière. C'est pourquoi on propose de modifier le règlement pour appliquer aux sociétés immobilières les mêmes règles applicables aux compagnies d'opérations accessoires.

Il devrait y avoir une disposition permettant au registrateur d'exiger la cessation de pratiques ou activités inacceptables ou non autorisées d'une filiale. A la limite, le registrateur devrait également pouvoir exiger la disposition d'une filiale de ce genre, sous réserve de garanties contre une disposition forcée qui pourrait avoir de graves conséquences financières défavorables et sous réserve d'un droit d'appel devant le commissaire.

Le registrateur devrait disposer du pouvoir de définir ou de limiter les activités et fonctions inacceptables d'une filiale d'une compagnie de prêt et de fiducie et de déterminer si une filiale donnée exerce ces activités interdites ou inacceptables. Toute décision de cet ordre prise par le registrateur serait assujettie à un droit d'appel devant le commissaire.

Il faudrait définir plus nettement le pouvoir du registrateur d'exiger qu'une compagnie réduise la valeur d'un placement dans une filiale, dans ses livres et à des fins d'emprunt. On propose en outre que la manière selon laquelle les filiales sont inscrites dans les livres de la compagnie mère de prêt et de fiducie soit du ressort du registrateur.

6. ÉTABLISSEMENTS AFFILIÉS

Le rapport Morrison indique qu'il est possible, grâce à l'action concertée d'un groupe de personnes, de contourner certaines restrictions et certains contrôles actuels de la loi tout en créant l'impression d'une parfaite conformité à la loi. Ce n'est pas une tâche aisée de prouver qu'il y a action concertée de la part d'un groupe apparemment non lié, même si, en fait, l'action concertée est la seule explication plausible.

Au lieu d'essayer d'insérer dans la loi des dispositions complexes pour prévenir les abus de la part de plusieurs personnes agissant secrètement de concert par le biais de compagnies dans lesquelles chacun de leur placement est de 20% ou moins, on propose de réduire le plafond admissible imposé aux placements directs ou indirects qu'une compagnie de prêt ou de fiducie peut faire dans une compagnie autre qu'une filiale à 10% des actions de chaque classe. Le registrateur devrait disposer du pouvoir de désigner comme établissement affilié toute compagnie dans laquelle la compagnie de prêt ou de fiducie a un placement ou qui a des dettes envers elle. Toutes les transactions entre la

compagnie de prêt ou de fiducie et l'établissement affilié désigné seraient alors interdites, à moins que la transaction ne s'effectue à la juste valeur marchande et en espèces après l'envoi au registrateur par la compagnie d'un préavis l'informant de la transaction.

Pour renforcer la dissuasion et la protection, le registrateur devrait être habilité à réduire la valeur d'actif d'un placement dans un établissementaffilié désigné dans la base d'emprunt ou à éliminer le placement de l'assiette de l'emprunt. Le registrateur devrait également être habilité à limiter et prescrire le placement maximal admissible dans un établissement affilié, soit en pourcentage de la base d'emprunt, soit en valeur absolue. L'intéressé devrait pouvoir faire appel de ces décisions du registrateur devant le commissaire aux établissements financiers.

7. COMPAGNIES DE PORTEFEUILLE

La loi en vigueur sur les compagnies de prêt et de fiducie ne réglemente en aucune façon les placements et autres activités dont peuvent prendre l'initiative les compagnies qui possèdent une compagnie de prêt ou de fiducie ou possèdent un portefeuille important d'actions d'une telle compagnie. Ce point sera soulevé plus tard dans le cadre des limites imposées à la propriété des compagnies. En vue de prévenir quelques abus flagrants que des événements récents ont dévoilés, on propose de ne permettre aucune transaction portant sur des biens ou services conclue entre une compagnie de prêt ou de fiducie et sa compagnie mère ou toute autre compagnie détenant 10% au moins de ses actions ou tout établissement affilié, sauf si la transaction se fait au comptant ou si le registrateur l'a précisément autorisée au préalable. En outre, toute transaction de ce genre devrait être réversible si des faits subséquents prouvent soit qu'elle a été imprudente soit que le registrateur ne connaissait pas tous les faits pertinents lorsqu'il a accordé son approbation.

Il entrerait dans les attributions du registrateur d'émettre des directives concernant des ententes généralement approuvées dans le cadre des relations employeur-salarié comme les rentes de retraite ordinaires, les régimes d'assurance et d'avantages sociaux et autres transactions admissibles auxquelles participent les compagnies mères ou des actionnaires importants de compagnies de prêt et de fiducie. Il est toutefois nécessaire de surveiller et de contrôler de près les transactions comportant des transferts d'éléments d'actif, des honoraires ou commissions pour services rendus, l'émission d'actions, des prêts et des cautionnements. En outre, sauf circonstances extraordinaires, il ne faudrait pas émettre d'actions ordinaires ou privilégiées autrement que contre paiement en espèces. Dans des circonstances extraordinaires, il est possible d'émettre des actions lorsque la contrepartie est constituée par des éléments d'actif matériel évalués de manière impartiale à leur juste valeur marchande, sous réserve de l'approbation préalable du registrateur.

Celui-ci devrait avoir le droit d'exiger que toute transaction mettant en cause un actionnaire d'une compagnie de prêt ou de fiducie soit approuvée par le conseil d'administration de la compagnie et que tous les détails de la transaction soient rendus publics sur-le-champ, s'il est à propos d'agir de la sorte.

On propose que l'intéressé puisse en appeler devant le commissaire de la plupart des décisions de ce genre prises par le registrateur.

Il peut s'avérer nécessaire, à une date ultérieure, d'envisager l'adoption de mesures législatives précises en vue de réglementer les activités de sociétés de portefeuille selon le modèle des dispositions législatives en vigueur aux États-Unis concernant les sociétés bancaires de portefeuille. Il est toutefois raisonnable de décider d'abord si les autres contrôles et mesures proposés dans le présent document de travail suffisent ou non.

8. COMPAGNIES FÉDÉRALES ET COMPAGNIES ÉTRANGÈRES À LA PROVINCE

En 1982, plus de 86% de l'actif de compagnies de prêt et de fiducie exerçant

leurs activités en Ontario était possédé ou détenu par des compagnies constituées en dehors de la province. De même, plus de 86% de tous les dépôts effectués dans le cadre de l'industrie l'ont été auprès de ces compagnies. Le public qui traite avec des compagnies de prêt et de fiducie exerçant leurs activités dans cette province et qui leur confie ses fonds a le droit de supposer qu'elles sont toutes assujetties aux mêmes règles et aux mêmes contrôles et qu'elles sont toutes tenues de se conformer aux mêmes normes. On propose de modifier la loi de sorte que toutes les compagnies de prêt et de fiducie exerçant leurs activités en Ontario soient assujetties et se conforment aux mêmes règlements et aux mêmes normes.

L'Ontario devrait continuer de compter sur le territoire de compétence où s'est effectuée la constitution en personne morale pour que celui-ci exerce son droit de regard et son pouvoir de contrainte. Toutefois, lorsque le territoire en question ne le fait pas, ou lorsque dans ce territoire les normes sont moins strictes ou l'administration moins efficace, l'Ontario doit être en mesure et disposer du pouvoir d'agir par l'entremise du registrateur pour faire respecter ses propres normes et protéger ses résidents. Pour des motifs d'ordre constitutionnel ou autre, il peut être nécessaire de s'assurer que les compagnies fédérales et les compagnies étrangères à la province autorisées à exercer leurs activités en Ontario selon des exigences et des dispositions statutaires quelque peu différentes s'y conforment.

9. ENREGISTREMENT

Le processus d'examen qui accompagne l'enregistrement initial permettant l'exercice des activités et les renouvellements annuels par la suite fournissent le mécanisme le plus efficace pour assurer le respect des normes exigées de toutes les compagnies par l'Ontario. Le pouvoir d'imposer des modalités particulières à l'enregistrement d'une compagnie, d'éliminer ou de modifier ces modalités et d'élargir ou de limiter les pouvoirs que la compagnie peut exercer dans la province devrait contribuer énormément à prévenir les excès ou les abus et encourager un fonctionnement responsable et compétent. On propose de modifier la loi pour donner la plupart de ces pouvoirs au registrateur qui aurait le loisir de les exercer d'une façon sélective au gré des circonstances sous réserve d'un droit d'appel devant le commissaire.

La loi devrait officialiser et rendre obligatoire la pratique actuelle de suspendre l'enregistrement d'une compagnie de prêt ou de fiducie tant que le registrateur n'a pas reçu de la Société d'assurance-dépôts du Canada la confirmation que le candidat à l'enregistrement est un membre en règle.

Le processus d'enregistrement devrait être administré de telle sorte que lorsqu'une compagnie est petite et dotée du capital minimum ou lorsqu'elle commence ses activités, sa capacité d'emprunt soit également minimale, ses pouvoirs de placement les plus restreints et son exploitation matérielle la plus limitée. De même, dans le cas des compagnies qui doivent encore faire leurs preuves à la suite d'un changement de propriétaire ou de direction, il devrait y avoir des dispositions permettant au registrateur de réduire et de limiter momentanément les pouvoirs et capacités de ces compagnies. A mesure que l'actif augmente, que les capitaux s'accroissent et que l'expérience et la capacité s'affirment progressivement, parallèlement à une plus grande protection pour les déposants, l'enregistrement de la compagnie devrait être modifié et élargi pour permettre un ratio d'emprunt plus élevé et des pouvoirs de placement plus étendus et plus souples, mais toujours sous réserve de normes et de contraintes générales et particulières clairement définies.

Chaque année, ou chaque fois que des circonstances particulières comme un changement de contrôle, une fusion ou un apport de capital le justifient, la situation du registre de la compagnie devrait faire l'objet d'un nouvel examen en vue d'augmenter ou de diminuer contrôles, restrictions et pouvoirs.

Lorsqu'une compagnie a agi contrairement aux modalités de son

enregistrement ou d'une disposition statutaire ou autre à laquelle elle est assujettie, ou lorsque ses déposants sont en péril par suite de placements imprudents, mal accordés ou autrement, le registrateur devrait avoir le pouvoir de restreindre les activités, réduire l'assiette de l'emprunt ou le ratio d'emprunt, modifier les pouvoirs de placement et prendre d'autres mesures appropriées aux circonstances, assorties de la modification correspondante de l'enregistrement.

Un processus de ce genre exige une collaboration des plus étroites entre chaque compagnie de prêt et de fiducie et le registrateur. Il exige également un courant d'information des plus avancés et des plus efficaces pour assurer une communication et une évaluation complètes, équitables et rapides de la part de la direction et du registrateur. Dans une autre partie du présent document de travail, il sera question des changements recommandés (dont certains ont déjà été institués) en matière de déclaration, de contrôle et de courants d'information. Il s'agira nécessairement d'un processus d'évolution exigeant la participation des vérificateurs, des comptables et autres conseillers ainsi que des compagnies elles-mêmes et des associations et autres organismes qui participent à l'établissement des normes financières et de déclaration.

Une partie intégrante du processus d'enregistrement consiste à faire en sorte que le registrateur dispose du pouvoir nécessaire pour exiger que soient prises des mesures correctives, positives et négatives, comme par exemple, exiger une augmentation du capital, ou interdire un placement imprudent. On propose de modifier la loi pour donner au registrateur ces pouvoirs, sous réserve d'un droit d'appel devant le commissaire.

Lorsque le territoire de compétence principal où la compagnie a été constituée en personne morale assure et applique effectivement un droit de regard et des normes adéquats pour la protection des résidents de l'Ontario, il devrait suffire au registrateur de s'assurer que la compagnie observe ces exigences et que son enregistrement est conforme aux normes de l'Ontario.

D. LIMITATIONS DE LA PROPRIÉTÉ ET DES TRANSFERTS D'ACTIONS

A la suite des conclusions du rapport Morrison, à savoir que les actionnaires majoritaires, entre autres, avaient profité de leur position et de leur influence pour servir leurs propres intérêts en utilisant les fonds des déposants, on se pose la question de savoir si la façon la plus efficace de prévenir ce genre d'abus et autres conflits d'intérêt serait d'imposer une limite absolue quant à la propriété des actions des compagnies de prêt et de fiducie. Les banques sont aujourd'hui assujetties à de telles limitations. Le Livre blanc fédéral recommandait une limitation de dix pour cent pour les compagnies fédérales de prêt et de fiducie ayant un passif-dépôt d'un milliard de dollars ou plus. Le problème est qu'on n'a aucune preuve que les grandes compagnies sont plus susceptibles de perpétrer ce genre d'abus que les petites. En fait, si on généralisait, ce serait plutôt le contraire. Aucune des trois compagnies de prêt et de fiducie ou des deux compagnies de prêt hypothécaire fédérales qui ont fait l'objet des mesures récentes prises par les gouvernements de l'Ontario et du Canada n'aurait été affectée par une disposition s'inspirant de la recommandation fédérale.

La loi prévoit maintenant une limitation absolue de la propriété des actions détenues par des non-résidents dans les compagnies de prêt et de fiducie constituées en personne morale en Ontario. Cette limitation de 25 pour cent pour l'ensemble des non-résidents et de dix pour cent maximum pour tout non-résident ou groupe lié a été introduite en 1970 à la suite de la promulgation de la loi fédérale de teneur analogue relative aux banques et aux compagnies de prêt et de fiducie constituées en personne morale au palier fédéral. Les modifications tant fédérales qu'ontariennes visaient le même but, notamment assurer le rôle dominant des établissements financiers canadiens dans le système financier canadien. Toutefois, le présent document ne prétend pas réexaminer à ce stade la question de la propriété des actions aux mains d'étrangers.

On sait que depuis 1980, surtout pour des raisons de concurrence et de réciprocité, les banques étrangères ont l'autorisation d'implanter des filiales en vertu d'un système qui assure la domination des banques en propriété canadienne dans le système bancaire canadien. La situation est un peu différente en ce qui concerne les compagnies de prêt et de fiducie dans la mesure où ces dernières ont toujours affronté la concurrence et continueront en général à l'affronter davantage que les grandes banques canadiennes.

Quand les compagnies de fiducie ont commencé à avoir des problèmes en 1982, les garanties régissant l'acquisition d'importants paquets d'actions dans une compagnie de prêt ou de fiducie active étaient insuffisantes surtout si on les compare aux mesures de contrôle de la constitution de ces compagnies en personne morale. Par conséquent et pour prévenir toute autre acquisition automatique et non supervisée, on adopta, avant de procéder à un examen de la situation en décembre 1982, une loi restreignant les transferts de plus de dix pour cent des actions à toute personne ou groupe lié à moins d'avoir obtenu l'autorisation préalable du registrateur. La loi s'appliquait également au transfert d'actions d'une compagnie de portefeuille, de telle sorte que des transferts de contrôle soient rendus impossibles sans l'approbation du registrateur, directement ou indirectement. Cette loi ne s'applique malheureusement qu'aux compagnies de prêt et de fiducie de l'Ontario et non à celles qui sont constituées en personne morale hors de la province, mais y exercent leurs activités. Il faut remédier à cette lacune en étendant l'application de la loi à toutes les compagnies de prêt et de fiducie enregistrées en vue d'exercer leurs activités en Ontario.

On propose que les critères et les normes de constitution en personne morale en Ontario devraient s'appliquer dans une large mesure aux transferts concernant dix pour cent ou plus des actions d'une compagnie conformément aux

règlements et aux procédures détaillés à établir dans le cadre de la refonte de la loi. Il serait raisonnable de s'attendre à ce que le commissaire aux établissements financiers, dans le cadre de son rôle consultatif, propose ces règlements et procédures.

Pour simplifier le processus administratif, l'approbation que donne le registrateur au premier transfert assujetti à des restrictions devrait s'appliquer automatiquement à tous les autres transferts d'actions au même acheteur, à moins que le registrateur n'envoie à ce dernier un avis d'opposition dans un délai prescrit après avoir été notifié de chaque transfert proposé.

Il reste à savoir si la méthode d'approbation des transferts concernant dix pour cent des actions est suffisante ou s'il faut imposer une limite absolue. Si on examine ce qui a été dit sur le sujet, on s'aperçoit que les abus éventuels visés par les restrictions absolues relativement à la propriété sont fondamentalement de deux sortes: tout d'abord, éviter la domination financière des établissements financiers dont les intérêts sont détenus par un trop petit nombre de personnes et, deuxièmement, éviter le conflit d'intérêt entre l'actionnaire et le déposant et entre l'actionnaire et les fonctions fiduciaires. Nous discuterons par la suite des conflits d'intérêt qui peuvent surgir entre les fonctions de prêt, de placement et les fonctions fiduciaires, quelle que soit la propriété des actions.

Les événements récents appuient la thèse selon laquelle un actionnaire majoritaire peut, en noyautant le conseil d'administration et la direction faire passer, dans certains cas, ses intérêts personnels avant ceux des déposants et d'autres intérêts fiduciaires et se trouver en conflit avec ces derniers. Il serait faux et injuste de prétendre qu'un actionnaire majoritaire fera nécessairement passer ses intérêts personnels avant ses obligations fiduciaires ou de prétendre que la restriction du nombre d'actions détenues serait le meilleur moyen ou serait un moyen efficace sinon le meilleur pour prévenir de tels abus étant donné que la propriété peut être truquée et se retrouver entre des mains malhonnêtes. Par ailleurs, ce raisonnement ne tient pas compte du fait que de tels abus peuvent se produire et se produisent par le biais de mesures prises par les dirigeants, quelle que soit la propriété des actions. En fait, une personne ou un groupe a en général un contrôle pratique effectif sur la compagnie à un moment donné, que ce contrôle repose sur la propriété ou sur la direction. Il serait simpliste et erroné de fonder le système de réglementation sur des restrictions ne visant qu'une seule source de contrôle.

En recommandant de restreindre la propriété des grandes compagnies de prêt et de fiducie qui ont un passif-dépôt d'un milliard de dollars ou plus, le Livre blanc fédéral reconnaissait que les petites et moyennes compagnies avaient besoin d'actionnaires majoritaires pour se procurer l'appui initial et financier en vue de se constituer en personne morale ainsi qu'une source de capital disponible en cas de difficultés. La recommandation fédérale semblerait donc s'opposer davantage à la domination financière des compagnies de prêt et de fiducie détenues par un trop petit nombre de personnes qu'aux conflits d'intérêt.

Il n'existe aucune preuve convaincante que les compagnies de prêt et de fiducie exercent une domination financière excessive qui nuise au public de l'Ontario. En outre, il est maintenant douteux que le gouvernement fédéral ait l'intention de mettre cette recommandation en application, remettant ainsi en question les prémisses fondamentales sur lesquelles elle repose. En fait, s'il mettait cette recommandation en oeuvre et si l'Ontario lui emboîtait le pas, cette mesure pourrait entraîner un changement obligatoire de propriétaire des actions d'environ douze grandes compagnies de fiducie et nécessiterait de solliciter à cet effet des capitaux de l'ordre de deux à trois milliards de dollars. Ce changement aurait presque certainement pour effet d'amoindrir plutôt que de renforcer les capitaux sous-jacents des compagnies affectées. L'insuffisance de capitaux, surtout par ces temps difficiles et troublés, préoccupe constamment les compagnies de prêt et de fiducie et

devrait également préoccuper le public qui dépend d'elles.

Par conséquent, il semble que toute justification d'une limitation absolue devrait reposer sur la conviction qu'il n'existe aucun autre moyen efficace d'éviter ou de minimiser les conflits d'intérêt et que l'on doit accepter les graves inconvénients qu'elle entraîne dans ce souci. En outre, les recommandations du présent document visent en grande partie à mieux affronter le problème des conflits d'intérêt. Il pourrait néanmoins être utile d'examiner les options dont dispose le gouvernement en matière de limitation de propriété:

1. Aucune limitation absolue. Cette option laisserait la question de toute augmentation de la participation en actions de dix pour cent ou plus à la discrétion du registrateur, sous réserve d'appel au commissaire. Le registrateur jugerait chaque cas d'espèce, étant donné qu'on ne peut pas savoir d'avance si une telle augmentation est bonne ou mauvaise.
2. Dix pour cent. Le pourcentage préconisé dans le Livre blanc fédéral pour les compagnies dont le passif-dépôt est d'un milliard de dollars ou plus.
3. Vingt pour cent. Cette limite empêcherait tout actionnaire d'avoir le pouvoir de bloquer une proposition ou d'y opposer son veto dans la plupart des compagnies, bien qu'une telle participation puisse encore prévenir une fusion si les exigences actuelles de la loi en matière de vote ne sont pas modifiées.
4. Trente-trois pour cent. Cette option empêcherait un vote visant à effectuer un blocage pour tout actionnaire ou groupe seulement si les 67 pour cent restants sont entièrement représentés, ce qui est improbable dans le cas d'une compagnie ouverte.
5. Quarante-neuf pour cent. Cette option empêcherait l'acquisition d'un contrôle absolu, mais ne préviendrait pas un blocage. Cela signifierait qu'il y a toujours eu une participation majoritaire bien distincte de l'actionnaire majoritaire, bien qu'il s'agisse d'une participation majoritaire difficile à rassembler, sauf à des fins de blocage dans les cas où il faut obtenir une majorité qualifiée.

La disposition actuelle n'est pas d'inscrire dans la loi une limite absolue en pourcentage de propriété que pourrait détenir toute personne ou groupe lié. Par ailleurs, il pourrait se présenter à l'avenir des cas particuliers, impossibles à définir à l'avance, dans lesquels une limitation en pourcentage devrait s'appliquer dans la pratique à une participation en actions initiale lors de la constitution en personne morale ou à un transfert particulier d'actions exigeant l'approbation du registrateur. Il pourrait également se présenter des cans dans lesquels il serait souhaitable d'avoir une disposition, applicable à toutes les compagnies de prêt et de fiducie enregistrées pour exercer leurs activités en Ontario, en vertu de laquelle le registrateur pourrait demander à toute personne ou tout groupe lié détenant un pourcentage d'actions de n'importe quelle classe d'une telle compagnie, supérieur au pourcentage spécifié, de disposer de toutes les actions dudit pourcentage. Cette disposition serait assujettie à des conditions et à un certain délai, selon le cas, et serait également assujettie à un droit d'appel devant les tribunaux quant à la justesse des motifs exigeant une telle disposition. Le gouvernement souhaite qu'on lui fasse part de ses commentaires sur ces questions avant de prendre une décision finale.

Le rapport Morrison reconnaît ouvertement qu'il existe une grande marge de possibilité d'abus quand les personnes exerçant le contrôle par le biais d'une participation en actions, de la direction, etc., ont d'autres intérêts (en particulier dans un domaine comme celui de l'immobilier) et qu'elles ont des raisons et les moyens d'abuser de leurs responsabilités fiduciaires relativement aux fonds des déposants. Là encore, les nouvelles constitutions en personne morale et les transferts futurs ne seraient normalement pas approuvés à l'endroit de ces personnes, bien que l'on prévoie des exceptions lorsque les risques d'abus fiduciaires seraient jugés minimaux.

Il convient toutefois de souligner qu'aucune réglementation ni aucune limitation ne dissuadera les personnes déterminées et malhonnêtes. Aucune réglementation ou contrôle externe n'est aussi efficace que l'autoréglementation découlant d'une gestion saine ainsi qu'une équipe d'administrateurs, de dirigeants, d'avocats, de vérificateurs et d'évaluateurs qui s'acquittent consciencieusement de leurs mandats et responsabilités. Il n'a jamais été question que l'assurance-dépôts remplace ou diminue la confiance du public dans ces établissements financiers. D'un autre côté, les déposants ne devraient pas considérer que l'existence de l'assurance-dépôts leur permet de faire fi de toute prudence au moment de placer leurs fonds.

Les modifications suivantes sont recommandées en sus des autres mesures de contrôle:

- Le registrateur devrait avoir le pouvoir, toujours sous réserve d'appel au commissaire, d'approuver conditionnellement des transferts d'actions, ou sous réserve de limitations comme la réduction de la capacité d'emprunt ou la réduction des placements ou d'autres pouvoirs jusqu'à ce que les effets du transfert d'actions aient été évalués dans l'exploitation de la compagnie.
- Le registrateur peut retirer à tout moment l'exemption de transferts futurs d'actions à un cessionnaire donné qu'il peut avoir accordée avec l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil, sous réserve de confirmation par le lieutenant-gouverneur en conseil dans un délai prescrit.
- Il doit rester possible de faire appel au lieutenant-gouverneur en conseil du refus du registrateur d'approuver un transfert, mais seulement après examen de la question par le commissaire.
- Le registrateur doit avoir le droit, sous réserve d'appel au commissaire, d'annuler ou de révoquer l'enregistrement d'une compagnie, quel que soit son lieu de constitution en personne morale ou d'imposer des modalités ou des limitations quant à son enregistrement ou de limiter par ailleurs ses activités dans la province, en cas de transferts d'actions de la compagnie contrairement aux dispositions de la loi et sans l'obtention des approbations nécessaires.
- On doit conférer au registrateur le pouvoir nécessaire pour exiger la production de preuves à l'égard de la propriété véritable des actions d'une compagnie de prêt ou de fiducie enregistrée en Ontario ou de toute compagnie de portefeuille de ladite compagnie et le refus de fournir des renseignements doit conférer au registrateur les mêmes pouvoirs de contrôle et de restriction de la compagnie ou de retrait de son enregistrement qu'à l'égard des transferts non-autorisés.

E. CONFLITS D'INTÉRÊT

Sous sa forme actuelle et suivant la manière dont elle est appliquée, la loi n'est pas parvenue à empêcher les abus dévoilés dans le rapport Morrison concernant la promotion des intérêts personnels au détriment des responsabilités fiduciaires. Comme il est mentionné plus haut, la prévention la plus efficace est l'autoréglementation, la conduite saine et prudente des pratiques commerciales et la prise de conscience de leurs responsabilités par les administrateurs, les dirigeants, les avocats, les vérificateurs et les évaluateurs. Nous recommandons plusieurs moyens pour encourager toutes les compagnies à apporter les changements nécessaires à leurs opérations et leurs pratiques commerciales et pour faire comprendre aux membres des professions libérales la nature et l'importance de leurs obligations dans l'acquittement de leurs responsabilités professionnelles et, en particulier, l'importance de définir clairement le mandat vis-à-vis de la compagnie cliente, quels que soient les actionnaires ou le poste de direction de la personne qui leur donne des instructions.

1. PROCÉDURES INTERNES

Toutes les compagnies de prêt et de fiducie doivent être tenues de définir et d'établir, à la satisfaction du registrateur, une procédure d'examen et d'approbation à l'égard de tous les prêts et placements afin d'assurer que les niveaux d'approbation appropriés quant à la nature et à l'importance de la transaction soient en vigueur. Par ailleurs, le processus doit assurer l'examen des transactions pour déterminer si, sous un aspect ou un autre, elles présentent un avantage pour un actionnaire, un initié ou des tiers avec lesquels la compagnie entretient des rapports juridiques ou commerciaux. On propose que les transactions comportant un avantage de ce genre, si elles ne sont pas interdites, soient approuvées par le conseil d'administration, ou par un comité indépendant de ce dernier, avant d'être mises en application.

2. CONSEILLERS EXTERNES, AVOCATS, VÉRIFICATEURS ET ÉVALUATEURS

La loi doit être modifiée pour que les conseillers externes, avocats, vérificateurs et évaluateurs qui participent sciemment à une violation des dispositions de la loi concernant les conflits d'intérêt soient tenus de rendre des comptes. Les organes qui régissent les diverses associations professionnelles concernées devraient être invités à examiner les changements qu'ils recommandent d'apporter dans les codes de déontologie de leurs membres afin de prévenir la participation de ces derniers à des cas de conflits d'intérêt et lesdits organes devraient être invités à communiquer leurs recommandations au gouvernement.

On devrait conférer aux vérificateurs le droit d'assister à toutes les réunions du comité de vérification et de convoquer une telle réunion. Les vérificateurs devraient saisir le conseil d'administration et, à défaut de mesures acceptables, le registrateur, de toute violation des dispositions concernant les conflits d'intérêt dont ils ont connaissance et, également, de tout avantage important accordé à des actionnaires ou à des initiés d'une compagnie sans contre-partie suffisante. Ce faisant, ils seraient exonérés de toute responsabilité personnelle à condition qu'ils aient agi de bonne foi.

3. NOUVELLES RESTRICTIONS ET LIMITATIONS

On devrait également mettre en place un certain nombre de nouvelles restrictions et de limitations:

- Les courtiers en hypothèque enregistrés ainsi que leurs dirigeants, administrateurs et les membres de leur personnel devraient être inadmissibles à siéger au conseil d'administration des compagnies de prêt et de fiducie.
- Les règles relatives aux conflits d'intérêt et les transactions interdites devraient s'appliquer aux fonds en fiducie comme aux fonds en dépôt.

- On devrait également interdire ou restreindre les transactions commerciales impliquant des cessions de biens ou le paiement en raison de services à des personnes et à des initiés auxquels le consentement de prêts est interdit ou restreint.
- On devrait interdire aux compagnies d'acheter ou de vendre des éléments d'actif à un important actionnaire, affilié ou initié, sauf avec l'approbation préalable du registrateur.
- On devrait interdire aux compagnies d'acheter ou d'acquérir des services de gestion ou de payer des honoraires ou des commissions de démarcheur à une compagnie détenue ou contrôlée par un actionnaire important, un affilié ou un initié, ou toute autre personne avec laquelle la compagnie a, en fait, un lien de dépendance, sauf avec l'approbation préalable du registrateur.

4. CONSÉQUENCES CIVILES

On devrait introduire un concept de transactions révisables et annulables afin que les transactions entre les compagnies de prêt et de fiducie et un actionnaire détenant dix pour cent ou plus de toute classe des actions de ladite compagnie, ou tout affilié dudit actionnaire, puissent être résiliées si on découvre par la suite que les transactions sont imprudentes ou n'ont pas donné lieu à une contre-partie suffisante. La compagnie pourra, sur sa demande ou, par voie de conséquence, sur la demande d'un actionnaire, recouvrer tous les fonds payés ou les éléments d'actif transférés.

5. POUVOIRS SUPPLÉMENTAIRES DU REGISTRATEUR

Le registrateur devrait avoir le droit d'examiner et d'évaluer dans quelle mesure les méthodes d'approbation interne et les niveaux de responsabilité se révèlent satisfaisants et d'exiger qu'on y apporte des modifications. Le registrateur devrait avoir le pouvoir d'exiger que des transactions spécifiques soient soumises au conseil d'administration ou à tout comité créé par ce dernier, et d'exiger le dépôt des exemplaires de tous les rapports des vérificateurs et des conseillers extérieurs. Par ailleurs, les exemplaires des procès-verbaux des réunions du conseil d'administration et des comités devraient être déposés systématiquement auprès du registrateur.

F. ACTIVITÉS ET POUVOIRS

Les compagnies qui reçoivent, gèrent et placent des fonds dans le cadre de relations fiduciaires doivent agir en bon père de famille, de même qu'elles doivent agir avec prudence et responsabilité en ce qui concerne leurs propres fonds généraux. On propose d'examiner dans le cadre de ces principes un certain nombre de fonctions, entre autres celles d'emprunter, de prêter et d'accepter des dépôts. Il convient également d'examiner certaines modifications proposées dans le Livre blanc fédéral, dans la mesure où elles peuvent s'appliquer aux compagnies de prêt et de fiducie exerçant leurs activités en Ontario.

1. EMPRUNTS, DÉPÔTS ET FONDS EN FIDUCIE

Dans le passé, les compagnies de fiducie ont accepté l'argent du public, notamment l'argent en dépôt dans un compte de chèques, selon une forme de fiducie aux termes de laquelle la compagnie s'engage à rembourser le capital ou "garantit" le remboursement du capital à des dates fixes ou sur demande, moyennant préavis, ainsi que l'intérêt convenu (qui peut être inférieur à celui que rapportent effectivement les fonds lorsque la compagnie les place). Les instruments émis relativement à ces fonds s'appellent certificats de placements garantis (CPG). De leur côté, les compagnies de prêt ont emprunté de l'argent et accepté de l'argent en dépôt sur le modèle de rapport débiteur-créancier, qui entraîne des conséquences juridiques analogues à celles de l'argent en dépôt auprès d'une banque, utilisant des débentures, des dépôts à vue et des reçus de dépôt à terme. La proposition du Livre blanc fédéral d'abandonner la notion de fiducie et, semble-t-il, la relation de fiducie avec toutes les responsabilités fiduciaires et de bonne foi qu'elle comporte semble peu judicieuse, car elle relègue au second plan les normes élevées de prudence et de bonne foi exigées de ceux qui assument des obligations fiduciaires. La loi devrait stipuler expressément que les mêmes normes de prudence s'appliquent aux compagnies de prêt et de fiducie en ce qui concerne la totalité des fonds qu'elles ont empruntés ou qu'elles détiennent. En outre, toutes les compagnies devraient être tenues de préciser clairement aux déposants dans quelle mesure leurs fonds sont protégés par la Société d'assurance-dépôts du Canada et la signification du terme "garanti" relativement aux fonds que ces compagnies détiennent au-delà des limites assurées.

Les fonds détenus en fiducie devraient être distincts et les sommes globales ventilées distinctement dans les comptes et les bilans publiés de toutes les compagnies de fiducie exerçant leurs opérations en Ontario.

2. PLACEMENTS ET PRÊTS

Les dispositions actuelles de la loi et des règlements régissant les placements et prêts permis ou interdits ainsi que les règles, normes, restrictions et limites qui leur sont applicables sur le plan individuel et collectif, sont complexes. On propose de les simplifier et d'éliminer une bonne partie des deux sortes de normes relatives aux compagnies de prêt et aux compagnies de fiducie. En outre et comme on l'a déjà indiqué, il conviendrait de prendre des dispositions en vue d'élargir et d'étendre les pouvoirs de placement et de prêt dans la mesure où la base de capital, les ratios d'emprunt et les ressources financières et autres de la compagnie sont en expansion ainsi qu'en vue de donner le maximum de pouvoir de placement aux compagnies de fiducie ayant des ressources, une gestion et une expérience éprouvées.

a) Hypothèques

La loi limite le montant qu'une compagnie de prêt ou de fiducie peut prêter sur la garantie d'un bien immobilier à une somme égale aux trois quarts de la valeur du bien immobilier. Bien que le terme de "valeur" ne soit pas défini, les compagnies dignes de confiance l'ont toujours interprété d'une façon prudente. Étant donné certaines pratiques récemment employées, il est souhaitable de clarifier les pratiques reconnues et de prescrire que la valeur du bien immobilier à des fins de prêts

hypothécaires soit déterminée en fonction des normes de gestion en bon père de famille : le prêt doit être fonction de la valeur probable de réalisation du bien immobilier lui-même sur le marché libre, même en cas de forclusion ou de saisie. Il y aurait lieu d'autoriser plus de souplesse et des normes moins strictes dans le cas d'un pourcentage limité des fonds propres de la compagnie. Par leur nature même, les prêts en troisième hypothèque, etc., devraient être, pour toutes les compagnies de prêt et de fiducie, des placements limités.

Dans ce domaine, il est particulièrement important que les compagnies déterminent leurs propres contrôles internes et leurs propres restrictions en fonction de la conjoncture économique et des cas d'espèces. Le registrateur serait habilité à établir des normes de contrôle et lignes directrices générales applicables à toutes les compagnies, en accord avec le commissaire et le comité consultatif des finances. Il incomberait au registrateur de s'assurer que toutes les compagnies sont assujetties à des règles en matière d'évaluation et de normes d'évaluation et que chaque compagnie a mis en place les dispositifs nécessaires pour que ces règles soient connues et appliquées à tous les échelons de décision et d'approbation au sein de la compagnie.

Le registrateur devrait être habilité à exiger dans toute compagnie des modifications des dispositifs et méthodes d'approbation et des normes d'évaluation ainsi que l'approbation d'opérations particulières par son conseil d'administration ou un comité créé par ce dernier, sous réserve d'un droit d'appel au commissaire.

b) **Immobilier**

Pour minimiser les risques inhérents aux placements dans l'immobilier, on propose d'interdire aux compagnies de prêt et de fiducie de posséder, directement ou indirectement, des biens immobiliers dont la valeur globale dépasse 10% de la valeur comptable de leur actif. Elles ne devraient acquérir aucun bien immobilier sans évaluation compétente à l'appui de sa valeur, et il faudrait imposer de nouvelles évaluations à intervalles réguliers pour s'assurer que, par suite des fluctuations du marché, la valeur des biens ne dépasse pas le pourcentage fixé. Le registrateur devrait avoir le droit d'exiger, au besoin, des évaluations indépendantes.
Normalement, on ne permettrait pas de surplus d'évaluation touchant l'assiette de l'emprunt. Si une compagnie achète ou loue des biens immobiliers pour son propre usage dans le cadre de l'expansion de ses activités, le registrateur devrait exiger, outre un capital suffisant, l'utilité publique et autres critères mentionnés ci-dessus, la confirmation de la capacité de la compagnie d'étendre le champ de ses activités sans faire courir de risques excessifs à ses déposants.

Il y aurait lieu de stipuler expressément que, dans le calcul des pourcentages, les biens immobiliers détenus directement ou indirectement par le biais d'une filiale, grevés d'une hypothèque, sont évalués en fonction de leur valeur brute, sans égard à l'hypothèque, et non en fonction de l'avoir net des propriétaires.

3. PRÊTS COMMERCIAUX

Actuellement, les compagnies de prêt et de fiducie peuvent seulement consentir des prêts commerciaux jusqu'à concurrence de 7% de la valeur comptable de leur actif, en vertu de la disposition de la loi connue sous le nom de "clause dérogatoire" ou "clause relative aux placements libres". S'il est vrai que les prêts commerciaux peuvent aider les compagnies à équilibrer leurs dettes à court terme, il reste que cette activité exige une compétence spécialisée en matière de crédit commercial. Les compagnies désireuses de se livrer à cette activité et en mesure de convaincre le registrateur qu'elles ont, au cours des années, fait preuve de compétence dans ce genre de prêts, et qui ont établi une distinction, sur le plan matériel et sur celui de l'organisation, entre leurs activités de prêts commerciaux et celles de placement devraient avoir le droit de demander au registrateur le pouvoir

spécial de consentir des prêts commerciaux au-delà des limites de la clause dérogatoire, jusqu'à concurrence de 15% de leur actif global et jusqu'à concurrence de 15% de leur assiette d'emprunt, à tout emprunteur individuel ou groupe lié. Cette nouvelle disposition n'empiéterait pas sur d'autres placements ou prêts dûment admissibles aux termes de la loi. On devrait exiger que les compagnies consentant des prêts commerciaux établissent une distinction entre leurs activités de prêts commerciaux et leurs autres fonctions pour éviter que des renseignements obtenus à titre confidentiel à une fin soient utilisés à une autre. Il conviendrait de souligner que cette distinction risque de ne pas constituer un argument suffisant devant les tribunaux en cas de plaintes privées déposées contre une compagnie donnée au cours d'une transaction donnée en raison de la connaissance présumée qu'avait un fiduciaire. Il s'agit là d'une question différente sur laquelle le gouvernement accueillerait volontiers des mémoires de l'industrie, des juristes et autres intéressés.

Si elles consentent à des prêts commerciaux, les compagnies de prêt et de fiducie ne devraient pas s'occuper d'autres genres d'activité comme de délivrer des lettres de crédit ou des garanties. Ces dernières activités devraient être expressément interdites et le registrateur devrait être habilité à émettre des directives concernant toute autre activité qui devrait plutôt être laissée aux banques commerciales et donc traitée comme opération interdite.

4. PLACEMENTS EN ACTIONS D'AUTRES COMPAGNIES

À l'exception des placements permis dans le cas de filiales et des placements expressément approuvés par le registrateur, la proposition du Livre blanc fédéral de limiter les placements en actions d'autres compagnies à un plafond de 10% est une mesure de gestion en bon père de famille et on propose de modifier la loi dans ce sens. Le registrateur mettrait au point, dans le cas de chaque compagnie, des dispositions transitoires en fonction des circonstances pour faire en sorte que chacune dispose sans heurts de tout portefeuille d'actions dépassant le nouveau plafond de 10%.

5. POUVOIRS FIDUCIAIRES

On propose de ne pas permettre qu'une compagnie exerce en Ontario des activités ou des fonctions dans le domaine de l'immobilier, de la fiducie, des agences ou autres activités analogues tant que le registrateur n'est pas convaincu que ladite compagnie a le mandat, la structure, la compétence et les ressources nécessaires pour exercer ces activités avec compétence et à long terme. On peut raisonnablement s'attendre à ce que le commissaire, après avoir consulté le comité consultatif des finances et les associations de l'industrie, recommande au Ministre un règlement approprié régissant la conduite d'une entreprise fiduciaire ainsi que les normes, garanties et autres protections appropriées.

G. GESTION ET ADMINISTRATION

1. ADMINISTRATEURS ET DIRIGEANTS

Les compagnies de prêt et de fiducie devraient être tenues d'informer sur-le-champ le registrateur de l'élection, de la destitution ou de la démission d'un administrateur, donnant les titres s'il s'agit d'une élection, les motifs s'il s'agit d'une démission, d'une destitution ou d'un remplacement, motifs que l'administrateur doit confirmer. La nomination du chef de la direction et du directeur des services financiers de chaque compagnie devrait être portée au préalable à la connaissance du registrateur qui devrait donner son approbation. Sur toutes ces questions, les intéressés auraient un droit d'appel au commissaire.

2. PERMIS ET FORMATION DES EMPLOYÉS

On a envisagé un système d'octroi de permis aux employés clés en vue d'assurer des normes élevées d'intégrité, de compétence et de formation comme cela se pratique dans les compagnies d'assurance, les maisons de courtage et de placement. Il ne faudrait toutefois envisager aucune mesure dans cette direction avant d'avoir déterminé au préalable si une association professionnelle peut jouer un rôle efficace à cet égard en collaboration avec les compagnies concernées.

3. COMITÉ DE VÉRIFICATION

Toutes les compagnies devraient être tenues de constituer un comité de vérification composé d'une majorité d'administrateurs de l'extérieur, c'est-à-dire des administrateurs qui ne sont ni dirigeants ni employés de la compagnie ni d'aucun établissement affilié. Le comité de vérification devrait se réunir au moins deux fois par an, être prêt à se réunir sur demande des vérificateurs ou d'un administrateur et pouvoir examiner les rapports et opérations désignés dans la loi, dans les règlements ou des directives complémentaires publiées à l'occasion par le registrateur. Les vérificateurs devraient assister à toutes les réunions du comité de vérification. Les procès-verbaux et tous les rapports présentés lors des réunions devraient être, au besoin, mis à la disposition du registrateur après chaque réunion.

4. COMITÉ DE PLACEMENT

Toutes les compagnies devraient être tenues de constituer un comité de placement du conseil d'administration, composé également d'une majorité d'administrateurs de l'extérieur. Ce comité aurait pour rôle de s'assurer que tous les prêts et placements effectués par la compagnie respectent les normes et paliers de décision appropriés et que ces normes et paliers sont portés, à intervalles réguliers, à la connaissance du conseil d'administration et de la direction. Les comités administratifs composés d'une majorité d'administrateurs de l'extérieur pourraient remplir les fonctions du comité de placement en question.

5. CONSEIL D'ADMINISTRATION

Il devrait incomber au conseil, en dernier ressort, d'assurer la mise en oeuvre des systèmes et méthodes, et de définir les paliers de décision et de responsabilité touchant tous les engagements et toutes les décisions de la compagnie. Le conseil devrait passer en revue à intervalles réguliers (au moins chaque trimestre) des rapports touchant:

(i) l'équilibre et le déséquilibre financier;

(ii) l'équilibre entre l'actif et du passif, leurs échéances et aussi le rapprochement entre les taux d'intérêt;

(iii) les prêts en souffrance et ceux dont le remboursement est irrégulier;

(iv) les statistiques de retards d'hypothèques; et

(v) les débiteurs en défaut.

On s'attend à ce que les compagnies qui se livrent à des activités de prêts commerciaux et fiduciaires comptent sur des structures d'organisation et de méthodes approuvées par le conseil d'administration et mises en place en vue d'assurer la distinction et la séparation

de ces deux aspects de leur exploitation, sauf aux échelons de décision les plus élevés. La loi devrait énoncer clairement les normes de responsabilité à observer par les administrateurs de compagnies de prêt et de fiducie. Ces normes devraient être tout aussi rigoureuses que celles qu'impose la loi sur les compagnies.

H. NORMES ET CONTRÔLES FINANCIERS

1. GÉNÉRALITÉS

Le commissaire aux établissements financiers devrait avoir le droit de recommander au Ministre, en vue de leur réglementation, les normes et contrôles financiers généraux régissant toutes les compagnies de prêt et de fiducie et, dans les cas d'espèce, le Ministre pourrait demander au commissaire de proposer des contrôles précis à imposer à des compagnies ou catégories de compagnies données.

2. ASSIETTE DE L'EMPRUNT

Il y aurait lieu de fixer par règlement les règlements d'actif à considérer dans le calcul de l'assiette de l'emprunt de chaque compagnie, compte tenu des recommandations et conseils du commissaire. Comme il s'agit là d'un élément capital pour déterminer la viabilité financière de la compagnie et donc sa capacité d'emprunter et d'accepter des dépôts, le registrateur devrait surveiller et examiner de près le point en question. Le registrateur devrait disposer du pouvoir d'exclure de l'assiette l'actif et les placements et de réduire la valeur de tout élément d'actif dans l'assiette lorsque les circonstances le justifient. Les décisions du registrateur à cet égard seraient assujetties à un droit d'appel au commissaire.

3. RATIOS D'EMPRUNT

À mesure que les compagnies se développent et font preuve de compétence et d'expérience, leur ratio d'emprunt autorisé pourrait passer d'un minimum de dix fois à un maximum de 25 fois l'assiette, conformément aux normes et contrôles prescrits. Les recommandations du commissaire dans ce domaine et dans l'établissement des normes revêtiraient la plus haute importance. Si la situation changeait, par suite d'une expérience défavorable, d'un changement de contrôle, d'une violation des règlements etc., le ratio pourrait être diminué jusqu'au niveau que le registrateur considère approprié étant donné les circonstances, sous réserve d'un droit d'appel au commissaire. On propose que le ratio d'emprunt soit communiqué au public lors de l'enregistrement annuel de la compagnie et toute modification du ratio devrait être soumise à l'étude du conseil d'administration.

4. COÛTS ET COMMISSIONS D'EMPRUNT

Des faits récents montrent qu'une compagnie de prêt ou de fiducie peut s'exposer à un risque financier en offrant des conditions ou des commissions trop généreuses et coûteuses. C'est pourquoi le registrateur devrait détenir le pouvoir, sous réserve d'un droit d'appel au commissaire, de limiter les coûts et commissions d'emprunt qu'une compagnie doit payer à l'occasion sur les dépôts à court ou à long terme en fonction des conditions courantes du marché et autres facteurs pertinents.

5. ACCORD DES ÉCHÉANCES

Les critères et normes en vigueur en matière d'accord des échéances et les mesures précises et rapides destinées à l'assurer et à minimiser le désaccord constituent des éléments essentiels à la préservation de la stabilité financière des compagnies de prêt et de fiducie. Il y aurait lieu de fixer les normes générales par règlement et par des directives émanant périodiquement du registrateur, mais chaque compagnie devrait être tenue de fixer ses propres normes, de les examiner et de les surveiller à intervalles irréguliers. Le registrateur devrait pouvoir exiger que des mesures précises soient prises pour remédier au désaccord, notamment la réduction des ratios d'emprunt et l'imposition d'un fonds précis en matière d'emprunt et de prêt. Comme on l'a déjà expliqué, il y aurait lieu d'établir des normes et contrôles en matière de placements et de prêts en vue d'élargir et d'étendre la marge de manoeuvre et les pouvoirs d'une compagnie donnée et d'augmenter les ratios d'emprunt à mesure que celle-ci montre qu'elle possède les ressources financières et humaines et l'expérience voulues. Le registrateur devrait disposer du pouvoir de limiter les pouvoirs de placement et de prêt d'une compagnie en quantité et en qualité. Toute mesure de ce genre serait prise sous réserve d'un droit d'appel au commissaire.

I. DOSSIERS ET RAPPORTS FINANCIERS

1. INFORMATION COMPTABLE

Lorsqu'on assiste à une fluctuation relativement rapide des taux d'intérêt et autres éléments d'ordre financier et commercial, la viabilité financière d'une compagnie risque également de fluctuer rapidement. Il peut en résulter que les déposants et autres soient exposés au risque avant que les mécanismes de contrôle puissent le découvrir dans toute son ampleur. Il est certain que le système de contrôle et de réglementation fondé sur des rapports financiers annuels et des inspections et vérifications à intervalles réguliers ne s'est pas avéré à la hauteur de la situation financière et commerciale actuelle. De même, selon ce genre d'optique, on ne peut espérer réagir aux changements de principes ou de politique d'ordre général motivés par l'intérêt personnel ou à des activités soustraites d'une façon ou d'une autre à l'examen des fonctionnaires du ministère. C'est pourquoi on propose une refonte totale du processus d'information comptable et d'inspection. Pour commencer, le registrateur a déjà établi, à titre expérimental et avec l'aide de conseillers de l'extérieur, un nouveau système d'information comptable reposant sur les rapports mensuels de données financières clés, l'enregistrement et l'analyse de ces données presque immédiatement dans une banque de données informatiques et dans le cadre de programmes complexes, ainsi qu'un système d'alerte précoce touchant les variations, les exceptions et les domaines où des difficultés peuvent se présenter. Le système est une adaptation de pratiques et méthodes qui ont fait leurs preuves dans un autre secteur des milieux financiers. Il exige de toutes les compagnies de prêt et de fiducie la déclaration en temps voulu de données uniformes sous une forme simplifiée. Un projet pilote est actuellement à l'essai dans 25 compagnies en vue de mettre en oeuvre le système complet pour toutes les compagnies de l'Ontario en janvier 1984 et, au cours de la même année, pour toutes les autres compagnies enregistrées.

Le nouveau système est conçu pour détecter en temps voulu les infractions, les exceptions, les variations, tendances, écarts inhabituels par rapport aux normes et les autres symptômes de problèmes réels ou potentiels avant que les problèmes ne deviennent insurmontables ou qu'ils ne puissent être rectifiés assez tôt. Le recours à une banque de données informatiques facilitera l'analyse des statistiques et tendances appropriées en fonction des moyennes de l'industrie et à l'intérieur de groupements homogènes. De cette façon, le registrateur, qui serait chargé de surveiller toutes les compagnies, peut être en mesure de détecter et de déterminer la cause de difficultés potentielles et effectives et d'ordonner, en guise de réaction, des mesures précises et bien dosées. En outre, le système devrait augmenter l'efficacité des processus d'autoréglementation, car la rapidité des communications et des échanges de vues avec le registrateur permettrait aux conseils d'administration et aux vérificateurs d'être informés des domaines susceptibles de causer des difficultés. Autre avantage important, les examens, les vérifications et enquêtes à l'improviste peuvent être orientés vers des domaines précis avec une fréquence et une intensité accrues pour ceux qui en ont besoin et d'une façon moins fréquente et plus générale pour ceux qui font preuve de leur capacité interne à affronter et résoudre ce genre de problèmes.

Aucun système de surveillance ou d'inspection ne peut empêcher des personnes malhonnêtes de poursuivre leurs propres fins ni ne détecte nécessairement des opérations frauduleuses ou de fausses déclarations de la direction. Un système efficace d'information comptable et de surveillance, parallèlement à la fixation de normes claires pour tous ceux qui interviennent dans le processus à des titres divers, constituerait à la fois un élément de dissuasion pour la plupart et un moyen de détection rapide pour d'autres.

2. DOSSIERS À USAGE INTERNE

Le registrateur permet d'ordinaire aux candidats à l'enregistrement de tenir leurs dossiers à usage interne

conformément aux normes de comptabilité et autres qui donnent satisfaction à leurs vérificateurs respectifs et de tenir leurs propres systèmes d'information et de gestion. Pourvu que chaque compagnie dépose ses données auprès du registrateur sous une forme généralement reconnue et suffisamment cohérente, on permet des pratiques individuelles de comptabilité malgré les difficultés que celles-ci représentent pour l'établissement de statistiques comparables et autres analyses. Avec l'avènement de systèmes d'information comptable mensuels et normalisés en ce qui concerne les données financières essentielles et autres, il sera nécessaire d'adopter une plus grande uniformité dans les pratiques de comptabilité et la tenue des dossiers à usage interne. Il entrerait dans les fonctions du commissaire et du comité consultatif des finances de participer à ce travail d'uniformisation en collaboration avec les compagnies de prêt et de fiducie exerçant leurs activités en Ontario, leurs vérificateurs externes, l'Institut canadien des comptables agréés et autres associations professionnelles et de l'industrie.

J. APPLICATION

1. GÉNÉRALITÉS

L'administration de la loi devrait viser en premier lieu la protection des déposants et des fonds publics ainsi que le maintien de la confiance du public en général à l'égard de ces établissements financiers. Bien que la loi doive être structurée de façon à assurer le maximum d'autoréglementation et l'exécution normale de leurs responsabilités de la part des directeurs, administrateurs, actionnaires importants et conseillers, elle doit également renfermer des garanties suffisantes pour permettre de prendre ou d'imposer des mesures correctives d'une façon efficace et expéditive lorsque le processus d'autoréglementation s'avère insuffisant.

2. ENQUÊTE ET ÉVALUATION

Avant de s'attaquer à la solution d'un problème, il faut en déterminer la nature, la cause et l'étendue. En conséquence, on propose d'établir un groupe spécialement formé et compétent relevant directement du Sous-ministre adjoint, qui aurait pour fonction d'enquêter sur des problèmes potentiels et effectifs, de faire rapport sur leur nature et leur gravité et de proposer des mesures correctives.

3. RÉHABILITATION

En outre, il y aurait lieu de constituer au sein de la division un organisme de réhabilitation capable de surveiller et d'appliquer une série de mesures ordonnées ou imposées par le registrateur ou d'aider autrement une compagnie donnée à restaurer son entière conformité à la loi. Le registrateur aurait le pouvoir, sous réserve d'un droit d'appel au commissaire, de modifier la gravité et la portée de la mesure corrective si les circonstances le justifient, au cours du processus de rétablissement et de restauration d'une compagnie particulière. Sauf dans des circonstances extraordinaires, le but visé devrait être d'obtenir la réhabilitation sans procéder à la saisie des installations et sans changer les cadres de la compagnie. Grâce aux nouveaux systèmes perfectionnés d'information comptable et de contrôle proposés dont il a été question plus haut et grâce aux nouveaux contrôles à mettre en place, on prévoit que la plupart des compagnies fonctionneront sans problèmes et que la dose de restrictions et de contrôles sera relativement réduite. Dans les rares cas où la saisie et le contrôle de l'actif et une éventuelle disposition est la seule solution réaliste, il y aurait lieu également d'élaborer et d'instaurer au sein de la division des établissements financiers, si besoin était, un organisme chargé de surveiller et d'assumer des obligations de ce genre.

4. SAISIE ET CONTRÔLE

Les dispositions actuelles de la loi permettant au registrateur de saisir l'actif d'une compagnie de prêt et de fiducie et d'en assumer le contrôle comportent certaines lacunes. On propose de combler toutes celles qui peuvent l'être dans les limites de la compétence provinciale et de demander la collaboration du gouvernement fédéral et d'autres provinces pour combler les autres. A la limite, comme cela s'est vu récemment, le registrateur peut recevoir l'ordre par décret du conseil de saisir et d'assurer le contrôle de l'actif d'une compagnie provinciale. Par la suite, le registrateur est obligé de mener cette entreprise et de prendre les mesures nécessaires en vue de sa réhabilitation. Si la compagnie parvient au stade de réhabilitation et de restauration en conformité totale avec la loi, le registrateur reçoit l'ordre du Ministre de remettre l'actif à la compagnie et à ses actionnaires qui continueront normalement à l'exploiter sous leur contrôle. La fragilité de la confiance du public est telle que cette solution reste improbable. Sinon, si pour une raison quelconque il n'est pas possible de pas possible de réhabiliter la compagnie, on peut la liquider en vertu des lois provinciales ou fédérales sur la liquidation selon qu'elle est solvable ou insolvable, ou encore rendre l'actif aux actionnaires qui se chargent de la liquidation. Il est improbable qu'il reste alors un actif pour la compagnie ou ses actionnaires s'il y a de graves lacunes, en particulier si la SADC a été obligée d'effectuer les règlements d'assurance et

a pris, à cet effet, une garantie sur l'actif. Il n'existe pas, à l'heure actuelle, de dispositions analogues permettant au registrateur de saisir et d'assurer le contrôle de l'actif existant en Ontario d'une compagnie de fiducie fédérale ou extérieure à la province. On propose, sous réserve des garanties appropriées, de combler cette lacune bien qu'en pratique le territoire de compétence où la compagnie a été constituée en personne morale devrait assumer à cet égard la principale responsabilité. Il n'existe pas non plus de pouvoir précis permettant de vendre l'entreprise avec la totalité ou une partie de l'actif de la compagnie. On propose de le faire, sous réserve de l'approbation par les tribunaux, comme il est indiqué dans la section intitulée Audiences et appels. Ce pouvoir s'ajouterait à celui de l'Assemblée législative d'adopter des dispositions législatives précises applicables à une compagnie en particulier, comme ce fut le cas en 1983 où a été adoptée la loi sur la compagnie Crown Trust.

Il n'existe pas non plus de pouvoir de substitution de fiduciaires sans le consentement des parties intéressées. Cette lacune limite la capacité du registrateur de traiter d'affaires fiduciaires. On propose d'adopter une méthode plus expéditive consistant à nommer des fiduciaires intérimaires et suppléants sur demande du registrateur à la Cour suprême mais toujours sous réserve de l'approbation du tribunal.

La loi ne prévoit pas de mesures à l'égard des compagnies de prêt et de fiducie insolvables, car l'insolvabilité relève de la compétence fédérale. En outre, la loi actuelle sur la faillite ne s'applique probablement pas aux compagnies de prêt ou de fiducie insolvables, aussi doit-on recourir dans de tels cas à la loi sur les liquidations, moins souple que l'autre. Cette situation changera avec l'adoption de la loi fédérale sur la faillite.

Le maintien de l'exploitation d'une compagnie de prêt ou de fiducie et de sa clientèle peut exiger que le registrateur décide immédiatement de saisir et d'assurer le contrôle de l'actif de la compagnie. Bien que les modifications votées en décembre 1982 permettent d'effectuer cette saisie et d'assurer ce contrôle sans audience, cette méthode ne s'applique évidemment que dans des circonstances extraordinaires. Par ailleurs, le processus normal d'audience devant les tribunaux peut nuire sérieusement à l'exploitation commerciale et à l'actif qu'on cherche à préserver. On propose un nouveau processus d'audience pour aplanir cette difficulté dans tous les cas, sauf les cas extraordinaires. Cette proposition est brièvement décrite dans la section Audiences et appels.

Des contacts ont été pris avec les autres provinces et le gouvernement fédéral en vue d'uniformiser la loi de telle sorte que les organismes de réglementation appropriés puissent posséder des actifs et en disposer dans différentes provinces sans égard au territoire de compétence où la compagnie en question a été constituée en personne morale.

5. PÉNALITÉS

On propose l'adoption des dispositions suivantes en matière de pénalités et de responsabilités:

A. Tout administrateur ou membre de la direction d'une compagnie de prêt ou de fiducie enregistrée en Ontario serait passible d'une peine jusqu'à concurrence de 100 000 $ s'il ne révélait pas un conflit d'intérêt personnel dans une transaction quelconque impliquant cette compagnie. En outre, la transaction pourrait être mise de côté et l'administrateur ou le membre de la direction tenu personnellement de rendre compte des sommes reçues et de toute perte subie par les bénéficiaires d'une fiducie ou de toute autre personne dans une relation fiduciaire.

B. Toute personne dénommée sur un acte ou autres personnes qui sciemment permettent qu'on se serve de leurs noms en faveur d'une personne ayant un intérêt direct en vue de dissimuler ou de garder secrète la participation de ladite personne pour des motifs ayant trait à l'application des dispositions de la loi seraient passibles d'une peine pouvant aller jusqu'à 100 000 $.

6. ÉCHANGE D'INFORMATION

Il y aurait lieu de prendre des dispositions concernant l'échange d'information entre le registrateur et les personnes ayant des pouvoirs analogues ou connexes dans d'autres territoires de compétence et avec les agences chargées d'exécuter la loi, où qu'elle soit, sans pour autant enfreindre les lois sur la confidentialité.

K. AUDIENCES ET APPELS

On propose, à une exception près, de ne prendre de mesures d'application ni d'imposer de limites ou de conditions à l'enregistrement d'une compagnie et de ne prendre ni d'imposer aucune autre mesure corrective tant que la compagnie n'a pas eu l'occasion de se faire entendre du registrateur en présence de son avocat, sous réserve d'un droit d'appel au commissaire aux établissements financiers sur les questions de fond touchant l'exploitation de la compagnie. L'exception est un décret du conseil, pris conformément aux modifications adoptées en décembre 1982, enjoignant au registrateur de saisir et d'assurer le contrôle de l'actif d'une compagnie sans audience préalable. Cette disposition devrait rester intacte pour l'essentiel afin de permettre la prise de mesures immédiates lorsque les déposants ou le public courent un risque grave. Elle devrait même être élargie pour couvrir l'actif et l'exploitation en Ontario de toute compagnie de prêt et de fiducie exerçant ses activités en Ontario quel que soit le lieu où elle a été constituée en personne morale.

On propose, pour les cas normaux, une procédure accélérée d'audience et d'appel comportant les éléments suivants:

1. Le registrateur devrait envoyer à la compagnie concernée tout rapport extraordinaire ou résumé pertinent des faits ou des questions en jeu et le registrateur inviterait normalement la compagnie à des entretiens informels concernant ces documents.

2. Le registrateur disposerait des options suivantes touchant le point controversé:

   a. tenir une audience en règle à laquelle la compagnie pourrait être représentée par son avocat pour déterminer les mesures à prendre, s'il en est, en vue de protéger les déposants et le public, compte tenu du contenu du rapport ou d'autres documents;

   b. émettre une directive exigeant que la compagnie prenne une mesure précise au plus tard à une date précise, sauf si la compagnie indique dans une audience avant ladite date la raison pour laquelle cette mesure ne s'impose pas; ou

   c. émettre une directive exigeant que la compagnie prenne immédiatement une mesure précise et désignant la date d'une audience où seront déterminées les modalités selon lesquelles il est possible de modifier ou de retirer la directive ou de déterminer quelle autre mesure il conviendrait de prendre, le cas échéant.

3. Les directives et décisions du registrateur seraient assujetties à un droit d'appel aux tribunaux relativement aux erreurs de fait ou de droit commises dans le cours normal des choses. Dans l'attente de l'issue de l'appel, la compagnie devrait se conformer aux directives ou décisions du registrateur, sauf si elle peut convaincre le tribunal que la non-conformité avec la directive ou la décision ne met pas en péril ni ne compromet autrement les déposants ou l'intérêt général.

4. Lorsque le registrateur a saisi et assuré le contrôle de l'actif d'une compagnie et est convaincu que la réhabilitation de celle-ci n'est pas possible dans un délai raisonnable ou que, pour d'autres raisons, ce n'est pas dans l'intérêt des déposants d'essayer de la réhabiliter, il aurait le droit de demander au tribunal une ordonnance:

   (i) autorisant un tiers à se charger de l'exploitation de la compagnie selon les modalités que le tribunal estime convenir;

   (ii) autorisant et ordonnant la vente, en totalité ou en partie, de l'actif de la compagnie, dans le cadre de l'ordonnance du tribunal;

   (iii) nommant des fiduciaires intérimaires ou des suppléants permanents en ce qui concerne la totalité ou une partie quelconque desactivités fiduciaires ou de fiducie de la compagnie, et

   (iv) autorisant ou ordonnant que toute autre mesure que le tribunal juge appropriée et servant au mieux l'intérêt des déposants, ceux descréanciers et du public.

La loi actuelle comporte un certain nombre de questions laissées à la discrétion ou finalement décidées par le lieutenant-gouverneur en conseil. C'est le cas notamment de la délivrance de lettres patentes, de lettres patentes supplémentaires, de fusions, d'élargissement des pouvoirs et de ratios d'emprunt, et certains appels. Le fait qu'on puisse en appeler des décisions du registrateur au commissaire aux établissements financiers n'entraîne aucune modification de la loi touchant l'autorité sans appel du lieutenant-gouverneur en conseil.

COMPAGNIES DE PRÊT ENREGISTRÉES EN ONTARIO

Compagnies provinciales de l'Ontario:

The Canborough Corporation
Home Savings & Loan Corporation
Landmark Savings and Loan Association
London Loan Limited
The Municipal Savings & Loan Corporation
Nipissing Mortgage Corporation
Shoppers Mortgage and Loan Corporation
Termguard Savings & Loan Company

Compagnies étrangères à la province:

Québec

Crédit Foncier
Société d'hypothèques de la compagnie Trust Royal

Compagnies fédérales:

Société de crédit hypothécaire de la Banque d'Amérique du Canada Inc.
Société hypothécaire Banque de Montréal
Canada Permanent Mortgage Corporation
Hypothèques Trustco Canada
CCB Mortgage Investment Corporation
Société d'hypothèques Centrale et de l'Est
Société d'hypothèques CIBC (La)
Société d'hypothèque Citibanque Canada
Société d'hypothèques de la Banque Continentale
Compagnie d'hypothèque et d'épargne Equitrust
Compagnie de placements hypothécaires Fedco
Fidmor, Compagnie d'hypothèque actionnaires
Société d'hypothèque First City
Greymac Mortgage Corporation
Corporation de placements hypothécaires d'habitations Morguard
Compagnie de placements hypothécaires Morguard du Canada
Nova Scotia Savings & Loan Company
Société d'hypothèque Procan
Société d'hypothèques de la Banque Royale
Société hypothécaire Trustco Royal
Société hypothécaire BNE
Corporation d'hypothèque Seaway (La)
Compagnie de placements hypothécaires Seel
Compagnie de prêts Standard (La)
Société d'hypothèques TD (La)
Société d'hypothèques Victoria et Grey

COMPAGNIES DE FIDUCIE ENREGISTRÉES EN ONTARIO

Compagnies provinciales de l'Ontario:

Cabot Trust Company
Community Trust Company Ltd.
Counsel Trust Company
Crown Trust Company
District Trust Company
The Dominion Trust Company
The Effort Trust Company
Compagnie de fiducie Executive
Family Trust Corporation
Financial Trust Company
Greymac Trust Company
Huronia Trust Company
London Trust & Savings Corporation
Monarch Trust Company
The Municipal Trust Company
Compagnie de trust Nationale Ltée
Seaway Trust Company
Security Trust Company
Vanguard Trust of Canada Limited
Compagnie de fiducie Victoria et Grey (La)

Compagnies étrangères à la province:

Alberta

First City Trust Company

Manitoba

Inland Trust and Savings Corporation Limited
Compagnie de fiducie du Groupe (La)

Québec

Société de fiducie Bankers' Trust (La)
Société de fiducie de Crédit Foncier
Trust Général du Canada
Trust Général Inc.
Compagnie de fiducie Guardian
Compagnie Montréal Trust
Fiducie du Québec
Compagnie Trust Royal
Fiducie Prêt et Revenu

Compagnies fédérales:

Compagnie de fiducie Bayshore
Compagnie de fiducie, Canada Permanent (La)
Société Canada Trust (La)
Compagnie du Trust Central
Compagnie de fiducie Continental (La)
Co-operative Trust Company of Canada
Compagnie du trust Eaton Baie (La)
L'Équitable, Compagnie de fiducie
Société de fiducie Fidélité (La)
Compagnie Guaranty Trust du Canada
Compagnie de fiducie Income
Société de fiducie Intérieure
The International Trust Company
Compagnie de fiducie Marcil
Société de fiducie Marchande
Compagnie Montréal Trust du Canada
Compagnie Trust Morgan du Canada
Compagnie de fiducie Morguard
North Canadian Trust Company
The Premier Trust Company
Compagnie de fiducie Régionale (La)
Royal Trust Corporation of Canada
Compagnie Standard Trust (La)
Sterling Trust Corporation
Western Capital Trust Company